

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

LE
REFUS DU BUDGET

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

DANS LA SALLE DES ACTES DE LA FACULTÉ DE DROIT

Le VENDREDI 27 JANVIER 1905, à 3 heures 1/2 du soir

PAR

GEORGES FLAMBARD



CAEN

IMPRIMERIE E. ADELINÉ, RUE FROIDE, 16

—
1905



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

LE
REFUS DU BUDGET

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

DANS LA SALLE DES ACTES DE LA FACULTÉ DE DROIT

Le VENDREDI 27 JANVIER 1905, à 3 heures 1/2 du soir

PAR

GEORGES FLAMBARD



CAEN

IMPRIMERIE E. ADELINÉ, RUE FROIDE, 16

—
1905

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1904-1905.

DOYEN :

M. Edmond VILLEY (*, I. 🌿), correspondant de l'Institut, membre du Conseil supérieur de l'Instruction publique.

PROFESSEURS :

MM. DANJON (I. 🌿), assesseur du Doyen, professeur de *Droit commercial*, chargé du cours de *Droit maritime*.

Edmond VILLEY (*, I. 🌿), professeur d'*Économie politique*, chargé du cours de *Droit constitutionnel comparé*.

LAISNÉ DES HAYES (🌿, A. 🌿), professeur de *Droit civil*.

GUILLOUARD (*, I. 🌿, C. ✱, G. O. ✱, C. I. C. ✱, O. ✱, L. ✱), professeur de *Droit civil*, correspondant de l'Institut.

LEBRET (I. 🌿), professeur de *Droit civil*, ancien Ministre de la Justice, chargé du cours de *Notariat et d'Enregistrement*.

CABOUAT (I. 🌿), professeur de *Droit international public et privé*, chargé du cours de *Législation industrielle*.

BIVILLE (A. 🌿), professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit administratif*.

DEBRAY (A. 🌿), professeur de *Droit romain* et chargé d'un cours d'*Histoire du Droit français*.

LE FUR, professeur de *Droit administratif* et chargé du cours d'*Éléments du Droit constitutionnel*.

MM. ASTOUL, professeur de *Droit romain* et chargé du cours de *Pandectes*.

DEGOIS, professeur de *Droit criminel*, chargé d'un cours de *Droit civil approfondi et comparé*.

AGRÉGÉS :

MM. GÉNESTAL, chargé des cours d'*Histoire générale du Droit français*, d'*Histoire du Droit public français*, et du cours sur la *Coutume de Normandie*.

ALLIX, chargé des cours d'*Économie politique* (doctorat), d'*Histoire des doctrines économiques*, et de *Législation financière*.

SECRÉTAIRE :

M. GALLOU, (I. ) , secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

JURY D'EXAMEN

MM. LE FUR, *Professeur, Président de la Thèse*.

LEBRET, *Professeur*.

ALLIX, *Agrégé*.

BIBLIOGRAPHIE

ARNDT. — *Archiv. für öffentliches Recht*. Année 1888, vol. III, p. 533-568. — *Das Preussische-und das Reichs-Budgetrecht*. Freiburg, 1888.

BARBÉ. — Thèse pour le Doctorat. *Le vote du Budget en Angleterre et le contrôle de son exécution*, p. 121 et suiv. Caen, 1904.

BORNHAK. — *Preussisches Staatsrecht*, vol. III, p. 573-602, 1890.

BOUCARD et JÈZE. — *Eléments de la science des finances et de la législation financière*, tome I, p. 165-190.

DARESTE. — *Les Constitutions modernes*, 1891.

DE FRANQUEVILLE. — *Gouvernement et Parlement britannique*, tome III, p. 520-521.

ESMEIN. — *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*.

ERSKINE MAY. — *Constitutionnal History*, tome I, chapitre VII.

HÆNEL. — *Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne*, p. 291 et suiv. Leipzig, 1888.

HEAM. — *The Government of England*, p. 379 et suivantes.

JELLINECK. — *Gesetz und Verordnung*, p. 277 et suiv. *Freiburg*, 1887.

Histoire du droit budgétaire constitutionnel, p. 130-177.

Budgetrecht. Article dans le *Handwörterbuch der Staatswissenschaft*, vol. II, p. 1176.

LABAND. — *Le droit public de l'Empire allemand*. Collection Boucard et Jèze. Traduction Bouissy, tome VI, p. 350 et suiv. — *Budgetrecht*, p. 11-14.

TODD. — *Le Gouvernement parlementaire en Angleterre*, tome II, p. 332 et suivantes.

VON ROENNE. — *Staatsrecht des deutschen Reiches*, tome II, p. 143 et suivantes.

SAY J.-B. — *Cours d'Economie politique*, 8^e partie.

STOURM. — *Le Budget*, p. 384 et suivantes.

ZORN. — *Staatsrecht*, vol. II, § 33, 1883. — *Hirth's Annalen*, 1889, p. 334 et suivantes.



LE REFUS DU BUDGET

INTRODUCTION

Le refus du Budget apparait comme l'arme la plus redoutable qui soit aux mains d'un Parlement pour se défendre contre les empiétements possibles du Pouvoir exécutif. Si l'on envisage, en effet, les conséquences d'une pareille éventualité, refuser le budget équivaut à priver le Gouvernement de tout moyen d'exécution, puisque tout acte politique nécessite une dépense et exige une recette correspondante ; le refus du budget détermine un brusque arrêt de l'activité gouvernementale. « Le Budget refusé, c'est la dette qu'on ne paie plus à partir du 1^{er} janvier, ce sont les fonctionnaires publics qui n'ont plus de traitement, ce sont les écoles fermées, les ministres des cultes sans salaires, ce sont les forces destinées à la défense de la nation, la marine et l'armée qui n'auraient plus de solde à partir du 1^{er} janvier. » — « Refuser le Budget, savez-vous ce que c'est, Messieurs, c'est la Révolution (1). C'est

(1) *Discours de M. Maurice Rouvier à la Chambre des Députés*
10 décembre 1888.

aussi et surtout réduire à l'impuissance un gouvernement trop peu soucieux de respecter les libertés publiques.

Quelle que soit l'importance des considérations que l'on place au premier plan, il n'en faut pas moins affirmer que les conséquences de l'exercice d'un droit ne doivent venir qu'accessoirement en ligne de compte, lorsque l'on discute le bien fondé de ce droit. Le Parlement peut-il ou non refuser de voter le budget ? La question, résolue aujourd'hui dans le sens de l'affirmative, s'est posée en France dès l'origine du gouvernement parlementaire, elle se pose encore actuellement devant les Chambres allemandes. Tout organe social, semble-t-il en bonne logique, a le devoir strict de remplir la mission en vue de laquelle il a été institué ; rien ne peut justifier la non exécution de ce qui constitue sa raison d'être ; le refus de remplir une de ses obligations essentielles ne peut être considéré que comme un procédé anarchique et révolutionnaire. Cependant dans le régime constitutionnel anglo-français, le Parlement possède légitimement le droit de refuser le Budget et nul ne songe à le lui contester. Voter le Budget équivaut en effet à autoriser les recettes et les dépenses publiques ; or, on ne conçoit pas un droit d'autorisation sans sa contre-partie logique, le droit de refus. « La Chambre peut être amenée dans certaines circonstances à se retrancher dans son droit (1). » En dehors même de toute justification

(1) *Discours d'Edouard Laboulaye, au Sénat, au sujet du refus du Budget, 18 décembre 1877.*

théorique, le droit de refuser le Budget se légitime encore par sa remarquable utilité dans la pratique du parlementarisme ; « sous le Gouvernement parlementaire, la menace du refus du Budget est la sanction naturelle et dernière de ses règles conventionnelles (1) ». Il faut de plus remarquer pour répondre à ceux qui sont avant tout frappés par la gravité des conséquences du refus du Budget, qu'à raison même de leur gravité, ces conséquences ne se réalisent que rarement dans les faits ; la révolution ne s'en suit pas fatalement. La simple menace du refus du *Budget en bloc* a presque toujours suffi pour amener le pouvoir exécutif à composition ; les Chambres n'usent de ce droit qu'à *titre comminatoire*. Cependant, il n'en faut pas moins envisager l'hypothèse, bien improbable aujourd'hui, où le conflit, par suite d'une égale résistance de part et d'autre, entraînerait des troubles dangereux pour l'ordre social. Aussi, le refus du Budget demeure un procédé particulièrement grave, dont le Parlement n'use qu'après avoir épuisé tous les moyens d'entente dont il dispose et dans les circonstances exceptionnelles où l'exécutif tenterait de sortir de la légalité.

Si ces différentes considérations sont vraies sans restriction pour les nations qui ont adopté le régime parlementaire dans son intégralité, comme l'Angleterre et la France, il n'en va pas de même pour les pays dont l'organisation politique est dans son essence impériale ou royale et dont les chambres électives n'ont que le caractère d'une concession

(1) ESMEIN. *Eléments de Droit constitutionnel*, 1899, p. 708.

bénévole de l'exécutif aux aspirations populaires. En Allemagne principalement, le droit de refuser le Budget est vivement contesté aux Assemblées. Dans le régime parlementaire proprement dit, soutiennent nombre d'auteurs du droit public allemand, le caractère du Budget comme acte d'autorisation des recettes et des dépenses publiques est essentiel et indiscutable ; on conçoit donc fort bien que cette autorisation puisse être refusée ; le droit de refus est le corollaire nécessaire du droit d'autorisation. La loi du Budget de l'Empire allemand n'a, au contraire, à aucun degré ce caractère d'un acte d'autorisation ; il n'est pas question dans la Constitution impériale, de pouvoir donné au Gouvernement par la loi du Budget, d'effectuer les recettes et les dépenses publiques ; le Reichstag qui n'autorise pas, par son vote, l'exécution du Budget, ne peut *a fortiori*, empêcher cette exécution, en refusant de voter la loi du Budget.

Il y a en effet deux conceptions possibles quant à la nature juridique du vote émis par les Chambres en matière budgétaire, les conséquences qui découlent de ces deux conceptions quant au droit du Parlement de refuser le Budget sont diamétralement opposées. Comme elles dominent la question du refus du Budget, il est indispensable de les exposer au préalable.

Le Budget est nécessairement préparé par l'autorité qui a la charge de son exécution, et qui est seule à même d'en grouper les éléments, le pouvoir exécutif. Cette préparation terminée c'est-à-dire une fois le projet de Budget mis sur pied, ce projet est

porté devant les Chambres qui se livrent à un travail de révision, débattent les articles du budget contra-dictoirement avec le Gouvernement, contrôlent les calculs, proposent des réductions ou des augmentations jusqu'à ce que l'entente se fasse entre les représentants des deux pouvoirs et jusqu'à ce que l'équilibre du budget résulte de la mise en regard des probabilités de recettes et de dépenses. Ce travail terminé, les Chambres ont accompli un acte de haute administration et rien de plus.

Le Parlement veut-il au contraire apporter des modifications quelconques à la législation existante, augmenter le rendement d'une taxe ou diminuer le montant d'un crédit affecté à un service public, il abandonne son rôle d'autorité administrative pour celui de législateur qui lui est plus naturel. Puis comme autorité administrative, il fera l'application au Budget de la législation nouvelle. Dans cette première conception, le Parlement, en matière budgétaire est une autorité administrative qui contrôle et le budget un acte de prévision des recettes et des dépenses annuelles de l'État. Dans les pays qui ont adopté ce système, le Budget n'est pas habituellement voté sous forme de loi : il a tous les caractères d'un acte administratif quelconque à la confection duquel le Parlement prend part, mais jamais celui d'une règle indispensable et intransgressible pour les autorités chargées de l'exécution du Budget.

Ce n'est pas là, il est vrai la conception normale du Budget, du moins tel qu'il est compris dans la pratique moderne du régime parlementaire, et même tel qu'il était compris autrefois des nations qui ne

connaissaient encore que le régime simplement représentatif. Le Budget est bien un acte de prévision des recettes et des dépenses publiques, mais il est encore et principalement un acte *d'autorisation législative*, c'est-à-dire donnée sous forme de loi au Gouvernement pour passer à la perception de ces recettes et à l'engagement de ces dépenses. Le Parlement ne se borne donc pas à envisager les résultats probables de l'exécution des lois préexistantes, mais encore et surtout il autorise l'exécution de ces lois. L'absence de cette autorisation rend impossible, et la perception des recettes et l'engagement des dépenses, encore que les unes et les autres trouvent leur fondement juridique dans des lois antérieures et régulièrement votées. C'est précisément ce résultat qui apparaît inadmissible aux auteurs allemands qui déniaient au Parlement le droit d'autorisation et, par conséquent, le droit de refuser le Budget. Comment se peut-il qu'une loi temporaire comme la loi du Budget puisse porter atteinte à l'existence de lois antérieures et par essence perpétuelles? Autant remettre en question chaque année l'ordre de choses établi. Il est certain que, de ce fait, les lois d'impôt, par exemple, sont incomplètes, puisque leur exécution est subordonnée à une autorisation périodique, mais il n'est pas moins certain que leur existence propre est hors de cause, comme une loi quelconque est indépendante des modifications apportées au montant des crédits qui sont nécessaires à son exécution. Le défaut d'autorisation n'empêche que temporairement la mise à exécution de la loi, mais ne l'abroge pas.

Les deux conceptions du Budget se retrouvent dans la législation positive. Dans les pays où le pouvoir exécutif est puissant et le rôle du Parlement effacé, conformément à la première conception de la nature juridique de la loi du Budget, le Budget n'est qu'un acte de prévision des recettes et des dépenses publiques. Le Parlement n'a pas la faculté de le refuser ; le caractère révolutionnaire de ce droit de refus, le désordre qui semble être la conséquence inévitable de l'exercice de ce droit, les font considérer par les auteurs imbus de l'esprit d'ordre et d'autorité comme une véritable calamité. Telle est l'opinion qui prévaut aujourd'hui en Allemagne. Cependant, s'il est de toute évidence que les législateurs de la Constitution prussienne et de la Constitution impériale allemande, n'ont pas voulu implanter de toutes pièces dans leur pays le régime budgétaire pratiqué en Angleterre ou en France, ils ont cependant fait à la Constitution anglaise des emprunts assez importants et les termes des Constitutions qu'ils ont élaborées ne sont pas suffisamment précis, pour ne point laisser un champ relativement vaste aux constructions juridiques des théoriciens du droit public allemand. Aussi, la théorie du Budget, acte d'autorisation législative, d'où le droit, pour le Parlement, de refuser le vote de la loi des finances, trouve-t-elle également en Allemagne de nombreux et ardents défenseurs.

Au contraire, dans les pays où la prédominance du Parlement sur tous les autres pouvoirs est incontestée, le caractère primordial du Budget est d'être un acte d'autorisation des recettes et des dépenses

publiques ; par le vote du Budget, la représentation nationale conserve la libre disposition des richesses du pays ; par le refus du Budget ou plus exactement par la simple menace du refus, elle contraindra l'exécutif à capituler et à abandonner toute espérance de conserver la conduite des affaires publiques sans tenir compte des prescriptions constitutionnelles ou de la volonté du Parlement. Le refus du Budget, principalement dans les pays où le régime constitutionnel n'a pas atteint un développement aussi perfectionné qu'en Angleterre, est la ressource suprême du pouvoir législatif pour sauvegarder l'existence même de la Constitution. Telle est la théorie admise en Angleterre et en France.

La question du refus du Budget est donc tranchée différemment, suivant que les nations sont parvenues à une phase plus ou moins avancée du développement de leur régime politique. Aussi convient-il d'étudier successivement le droit de refuser le Budget, dans le régime simplement représentatif, puis dans le régime représentatif et parlementaire. La discussion de ce point de droit public, dans le premier de ces deux régimes politiques, constituera l'objet essentiel de notre étude ; dans cette forme seule de Gouvernement, la question du refus du Budget, donne lieu à l'exposé et à la critique de théories contradictoires.

PREMIÈRE PARTIE



LE REFUS DU BUDGET DANS LA PRATIQUE DU RÉGIME SIMPLEMENT REPRÉSENTATIF

L'étude du droit de refuser le Budget est particulièrement intéressante en Allemagne. La Prusse, depuis 1852, l'Empire allemand, depuis 1872, possèdent des Assemblées électives qui sont censées représenter la nation. A leurs côtés, subsiste un pouvoir exécutif extrêmement puissant ; aussi l'Allemagne n'a jamais connu le régime parlementaire, le seul qui rende facile l'exercice des droits des représentants du peuple. Elle ne connaît que le régime représentatif à proprement parler.

Comment, dans ce régime, les Assemblées législatives vont elles exercer leurs droits constitutionnels et plus particulièrement quels seront leurs droits en matière de finances ? Le droit budgétaire allemand a été, durant ces dernières années, l'objet d'études approfondies de la part des auteurs du droit public allemand ; ils ont montré, dans cette discussion, une ardeur inaccoutumée qui s'explique par la haute importance du droit budgétaire en général. Les Assemblées allemandes, le Bun-

deorath et le Reichstag, ont-elles ou non, le droit de refuser le Budget. Telle est la question plus particulière que chacun d'entre eux discute longuement. Si, en effet, on reconnaît au Parlement ce droit fondamental, tous les autres en découlent naturellement.

Les solutions proposées par les théoriciens du droit public allemand sont de date relativement récente, mais dès 1862, c'est-à-dire dix ans après la promulgation de la Constitution prussienne, la question était posée et débattue devant le Landtag prussien, sans recevoir de solution légale. Aussi, avant même d'étudier les systèmes de la doctrine, est-il indispensable de connaître les opinions émises sur ce point important par les membres du Landtag et les représentants du Gouvernement prussien. Aussi bien, l'œuvre des auteurs qui n'ont pas échafaudé, en cette matière, de constructions nouvelles, se borne-t-elle à donner une forme juridique aux opinions défendues à la tribune par les praticiens.

CHAPITRE PREMIER

Historique du droit de refus en Prusse (1)

De 1862 à 1868, le Gouvernement prussien, alors représenté par M. de Bismarck, dénia énergiquement au Landtag prussien le droit de refuser le Budget, ce qui provoqua, de la part de ce dernier, des protestations véhémentes, sans cependant entraîner une révolution ; une guerre dont l'issue fut heureuse pour le royaume de Prusse, facilita l'entente entre le Gouvernement et la Chambre, et permit de terminer le conflit sans violence.

Les difficultés qui s'élevèrent en 1862 entre les deux pouvoirs, eurent pour cause les projets du ministère sur la réorganisation de l'armée (2). Selon les propres termes du discours du trône, prononcé par le roi à l'ouverture de la session de 1860, le Gouvernement voulait donner aux forces de la Prusse un accroissement proportionnel à celui de la population et à son développement industriel et économique (3) ». Le projet de loi déposé le 10 février 1860, portait entre autres réformes moins importantes une augmentation de l'armée active,

(1) BOUCARD et JÈZE. *Éléments de la Science des Finances*, t. 1, p. 175 et suiv.

(2) *Budgets en Prusse de 1862 à 1866*. Paris, Plon, 1877.

(3) *Discours du trône*, 1860. *Annuaire des Deux-Mondes*, 1860, p. 452.

étendait la durée du service dans la réserve ; le point important de la réforme et la raison des dissentiments qu'elle fit naître était la dépense de neuf millions et demi de thalers qu'elle entraînait.

Les libéraux du Landtag firent au projet une opposition violente ; aussi le Gouvernement prit-il le parti plus simple et plus expéditif de retirer son projet et de le mettre immédiatement à exécution, dès le lendemain de la clôture de la session. La Chambre des Députés exprima énergiquement son mécontentement dès le début de la session de 1861 et refusa d'inscrire aux chapitres des dépenses ordinaires du Budget de la Guerre, les crédits nécessaires à l'application d'une réforme qu'elle n'avait pas consentie. Mais ce qui détruisait presque tout l'effet de ce refus énergique, et pour ne pas entreprendre une lutte dangereuse avec le Gouvernement, elle vota les dépenses demandées à titre de crédit *extraordinaire*, en les réduisant de trois millions de thalers. Elle adoptait en même temps la résolution suivante : « Le Gouvernement, dans le cas où il voudrait maintenir les mesures prises pour la réorganisation de l'armée, sera tenu de soumettre à la Diète, à la session prochaine au plus tard, un projet de loi portant modification de la loi militaire de 1814 ». Le Gouvernement promit de déposer le projet de réorganisation dans la session de 1862.

Les élections générales qui eurent lieu dans l'intervalle, vers la fin de l'année 1861, apportèrent de nouvelles forces au parti libéral. Aussi, les libéraux, dès le début de la discussion du Budget, réclamèrent, pour rendre efficace le contrôle du

Parlement, l'application au Budget prussien de la règle de la spécialité ; le Gouvernement répondit par la dissolution du Landtag. Les élections d'avril 1862 furent encore favorables au parti libéral avancé et en 1862, lors de la discussion du Budget Militaire, le projet du Gouvernement fut repoussé. Le conflit paraissait sans solution. M. de Bismarck, après avoir triomphé des hésitations du Roi, fut appelé à la présidence du Conseil des Ministres et faisait peu de temps après, à la tribune de la Chambre, l'importante déclaration qui suit : « La Chambre des Députés ayant retranché du Budget de 1862, toutes les dépenses affectées à la réorganisation de l'armée, le Gouvernement pense que ce vote se répètera à l'occasion du Budget de 1863, quand celui-ci vous sera soumis. Le Gouvernement du Roi, de son côté, persistant dans sa manière de voir, telle que ses organes l'ont exposée dans la discussion du Budget de 1862, est fondé à croire que les résultats d'une discussion immédiate du Budget de 1863, ne pourrait qu'entraver la solution future des questions en litige et en augmenter notablement les difficultés.

Les débats antérieurs de la Chambre ont démontré, en outre, que la fixation d'un Budget répondant aux besoins du pays ne peut avoir lieu qu'après le vote de la loi sur le service militaire, loi que le Gouvernement du Roi se propose de présenter dans la session prochaine Le Gouvernement du Roi ne songe point à renoncer au principe en vertu duquel le Budget doit être désormais présenté assez tôt, pour que la fixation en soit possible avant le com-

mencement de l'année pour laquelle il est établi; mais, dans le cas présent, il croit de son devoir de ne pas rendre une entente plus difficile qu'elle ne l'est déjà. Au commencement de la session prochaine, il présentera le Budget de 1863 en même temps que le projet de loi maintenant les conditions essentielles de la réforme pour régulariser le service militaire obligatoire pour tous. Après quoi, le Budget de 1864 sera soumis en temps utile aux délibérations constitutionnelles de la Chambre (1). La Chambre répondit, conformément à l'avis de sa Commission du Budget, qu'il était contraire à la Constitution de pourvoir à des dépenses qu'elle avait expressément et définitivement condamnées; elle demandait en même temps au Ministère de lui soumettre le Budget de 1863 assez tôt pour qu'elle pût le fixer avant le 1^{er} janvier.

La même question fut encore débattue et provoqua une nouvelle déclaration du Comte de Bismarck, à propos d'un amendement d'un député, M. de Vincke. Cet amendement, du 6 octobre 1862, invitait le Gouvernement à demander à la Chambre, avant la fin de l'année, un crédit provisoire, dans le cas où il ne serait pas en mesure de présenter le Budget avant le 1^{er} janvier 1863. Cet amendement tendait à concilier les résolutions de la Chambre avec les déclarations du Gouvernement. De son côté, M. de Bismarck déclarait que « le Gouvernement voyait dans l'adoption de l'amendement de Vincke, l'assu-

(1) *Discours du Comte de Bismarck*, t. 1^{er}, p. 12.

rance que ses propres efforts pour amener une entente étaient appréciés de la Chambre Haute.

Nous sommes en désaccord, disait-il, sur deux points qui ne sont pas nécessairement connexes, l'organisation de l'armée et la question de compétence constitutionnelle, en ce qui concerne la fixation du Budget. Il y a douze ans, ce dernier point a été débattu entre les deux Chambres, entre elles et le Gouvernement sans qu'on ait alors vidé la question. La Chambre des Députés adopta un ordre du jour analogue à la résolution actuelle et la Couronne persista dans sa manière de voir. Je pense que cette question de principe qui n'a pu recevoir de solution à cette époque, aujourd'hui encore ne sera résolue ni au moyen de controverses dialectiques, ni au moyen d'attaques personnelles, ni par la résolution proposée. Ce n'est pas seulement l'opposition de théories contradictoires, mais la longue pratique du droit public qui résout les questions du genre de celle qui nous occupe (1).

L'amendement fut rejeté et la résolution combattue par le Gouvernement, adoptée ; toute entente devenait impossible. M. de Bismarck se passa du concours de la Chambre, et résolu selon ses propres paroles « à veiller à ce que la Constitution demeure une vérité dans celles de ses dispositions qui garantissent les droits de la Chambre Haute et ceux de la Couronne (2) », il porta le budget à la Chambre des Seigneurs qui, rejetant les modifications apportées

(1) *Discours du Comte de Bismarck*, t. I, p. 14.

(2) Id. Id. Id. p. 11.

par les députés au Budget de 1862, vota le Budget tel qu'il avait été présenté en premier lieu par le Gouvernement. La décision des Seigneurs était inconstitutionnelle, l'article 62 de la Constitution prussienne porte en effet que « les projets de lois intéressant les finances de l'État sont soumis d'abord à la première Chambre ; *ils seront acceptés ou refusés en entier par la deuxième Chambre* ». La Chambre des députés invoqua ce texte pour considérer comme nulle la décision de la Chambre des Seigneurs ; le Gouvernement mit fin au débat en prononçant la clôture de la session.

Le débat reprit en janvier 1863, au moment de la discussion de l'adresse. Le chef des progressistes, M. de Waldeck, constatait dans son discours « que la situation est sans précédents et que, même en Autriche, le Gouvernement s'est soumis aux réductions apportées par la représentation nationale dans les dépenses militaires ». Le 27 janvier, M. de Bismarck répondit par un exposé complet de son opinion sur les droits respectifs de la couronne et du Landtag. « Si le projet d'adresse est adopté, si la Chambre revendique le droit exclusif d'établir définitivement le Budget, de demander au Roi la démission des ministres qui n'ont pas sa confiance, de fixer par ses résolutions, à l'égard du Budget, le contingent et l'organisation de l'armée, de contrôler les rapports du pouvoir exécutif avec ses organes, on ne pourra nier que le Parlement dispute la suprématie à la Couronne. En réalité, le projet d'adresse peut se résumer en ces mots : par cette adresse, sommation est faite à la maison de Hohen-

zollern de transférer ses droits constitutionnels à la majorité de la Chambre. Vainement, soutient-on, pour dissimuler cette prétention, que le reproche d'avoir violé la Constitution s'adresse au ministère et non à la Couronne. Les ministres en Prusse n'agissent qu'au nom et sur l'ordre du Roi ; ils sont les ministres du Roi et non pas, comme en Angleterre, les ministres de la majorité parlementaire. D'ailleurs sur quel fondement reposent les critiques dirigées contre le Ministère ? On invoque l'article 99 de la Constitution, qui est ainsi conçu : « Toutes les recettes et les dépenses de l'État doivent être calculées d'avance pour chaque année et portées au Budget ». Mais qu'ajoute cet article ? « Le Budget est fixé annuellement par une loi ». Et comment se fait la loi ? L'article 62 ne laisse aucun doute à cet égard : pour qu'un projet de loi quelconque devienne une loi, il faut l'accord de la Couronne et des deux Chambres. De plus, cet article réserve expressément à la Chambre des Seigneurs le droit de rejeter un Budget adopté par la Chambre des Députés. En cas de désaccord entre les trois pouvoirs qui concourent à la confection de la loi, la Constitution ne dit pas lequel d'entre eux doit céder.

Loin de reconnaître la suprématie de la Chambre des Députés, elle proclame au contraire l'égalité absolue des trois Pouvoirs, leur reconnaît les mêmes droits illimités en théorie, et ne laisse ouverte pour arriver à une entente, que la voie des compromis. C'est d'ailleurs le caractère distinctif du Régime constitutionnel de se composer d'une série de transactions. Le Gouvernement a donné

l'exemple des concessions ; il a réduit le Budget de plusieurs millions ; il a consenti à spécialiser les chapitres du Budget ; il a renoncé volontairement à la taxe additionnelle de 25 % ; il s'est rallié à l'amendement de Vincke. Ces avances, comment la Chambre les a-t-elle accueillies ? En déclarant inconstitutionnel l'emploi des sommes affectées aux dépenses rejetées par elle ; déclaration qui ne pouvait être suivie d'aucun effet pratique, puisqu'elle s'appliquait à des faits accomplis et aurait eu pour conséquence, si le Gouvernement en avait tenu compte, la désorganisation de l'armée. Le Gouvernement ne saurait aller plus loin dans la voie des concessions. Le Budget n'est pas établi ; cet état de choses est irrégulier sans doute ; mais la Constitution n'indique point de solution. Non que l'éventualité du conflit qui divise aujourd'hui le Gouvernement et les Chambres n'ait été prévue ; seulement, on n'a pu se mettre d'accord sur les moyens de trancher le différend. Bien des théories ont été émises pour combler cette lacune ; suivant les uns, le Budget précédent serait de plein droit en vigueur ; suivant les autres, il faudrait en référer aux principes de l'ancien droit, lesquels consacrent l'autorité absolue du Roi. Mais qu'importe la théorie quand la nécessité commande ? L'Etat existe ; dès lors il faut assurer la marche régulière des Services publics. D'ailleurs la Chambre elle-même a-t-elle demandé qu'on suspendit le paiement des intérêts de la Rente ou le traitement des fonctionnaires ?

Parmi ceux-ci il n'en est pas un qui ait refusé de toucher son traitement à partir du 1^{er} janvier. Si,

comme on le prétend, la Constitution avait été violée, croit-on que, dans cette légion de fonctionnaires, il ne s'en serait pas rencontré un seul pour protester et refuser ses services au Gouvernement ? Du reste, en quoi la situation actuelle diffère-t-elle de celle où, depuis quatorze ans, s'est trouvée la Prusse, durant les quatre ou six premiers mois de l'exercice, avant que le Budget annuel fût voté ? Il y a, dit-on, cette différence que, dans le cas présent, la Chambre a, par un vote formel, rejeté certaines parties du Budget. Mais on oublie que, par elle-même, une décision de la Chambre n'a pas force de loi ; pour qu'il en soit ainsi, il est nécessaire qu'elle ait reçu l'approbation de la Chambre des Seigneurs et la sanction royale (1) ».

En dépit de l'argumentation de M. de Bismarck, l'adresse fut votée à une énorme majorité ; à la clôture de la session, en mai 1863, la Chambre n'avait voté ni le Budget, ni le projet de loi déposé le 31 mars 1863 pour régulariser les recettes et les dépenses de 1862. M. de Bismarck fit appel aux électeurs, après avoir dissous le Landtag, mais les élections furent encore une fois favorables au parti libéral avancé. La nouvelle Chambre repoussa le Budget de 1863 et rejeta le projet d'emprunt déposé par le Gouvernement pour subvenir aux dépenses des armements. Comme pour le Budget de 1862, M. de Bismarck s'adressa à la Chambre des Seigneurs qui rejeta le Budget tel qu'il avait été adopté dans son ensemble par la Chambre des Députés, et

(1) *Discours du comte de Bismarck*, t. I, p. 17.

adopta le projet du Gouvernement. Le Landtag répondit par la résolution suivante : « La Chambre des Seigneurs a excédé ses pouvoirs. Son vote est contraire à l'article 62 de la Constitution, et par conséquent nul et non avenue. Le Gouvernement se rendrait coupable d'une violation flagrante de la Charte, en disposant des deniers publics sans l'assentiment de la Chambre ; un emprunt contracté sans l'approbation de la représentation nationale, contrairement à l'article 103 de la Charte, n'obligerait pas l'État envers les prêteurs qui y auraient souscrit ». Le Gouvernement répondit encore une fois par la clôture de la session.

La Chambre, dès sa réunion en janvier 1865, paraissait résolue à défendre ses prérogatives constitutionnelles. Elle amenda le Budget présenté par le Gouvernement et réduisit les dépenses du Budget de la Guerre ; elle rejeta le projet de loi ratifiant l'emploi des sommes tirées du Trésor pour subvenir aux frais de la guerre du Danemark, en déclarant que les Ministres seraient personnellement responsables des sommes qu'ils avaient puisé dans la réserve du Trésor. De son côté, la Chambre des Seigneurs, comme l'année précédente, rejeta le Budget amendé par la Chambre des Députés, et invita officiellement le Ministère, à publier sous forme d'Ordonnance royale, le règlement financier, d'après lequel il entendait disposer des deniers de l'État. Ce qui fut fait quelques jours après la clôture de la session, en juin 1865.

La Chambre ne capitulait toujours pas. Réunie en janvier, le Gouvernement prononçait la clôture

de la session en février 1866. Sur ces entrefaites, la victoire de Sadowa avait donné au Gouvernement un nouveau prestige et aux élections qui suivirent, beaucoup de progressistes furent battus. Le Gouvernement profita habilement de la situation et proposa la paix au Landtag. Dans le discours du Trône d'avril 1866, le Roi déclarait : « Dans ces dernières années, le Budget n'a pu être fixé, d'accord avec la Représentation nationale. Les dépenses publiques, faites pendant cette période, manquent donc de la *base légale*, qui, ainsi que je le reconnais de nouveau, ne peut exister en vertu de l'article 99 de la Constitution qu'au moyen de la loi annuellement concertée entre mon Gouvernement et les deux Chambres du Parlement... Si mon Gouvernement a géré les affaires de l'Etat sans cette base légale, c'est que dans sa conviction, il y avait là une question d'existence pour la Monarchie et une nécessité absolue... J'ai la confiance absolue que les derniers événements contribueront à amener une entente pour laquelle il est indispensable que le Bill d'indemnité, demandé à la Représentation du pays pour l'administration gérée sans loi au Budget, soit accordé facilement. Le conflit sera ainsi vidé pour toujours (1) ».

La Chambre céda, le bill d'indemnité fut voté, accordant au Gouvernement, à titre provisoire et sauf apurement des comptes, décharge des dépenses faites depuis 1862 sans budget régulier et fixant en bloc les dépenses de l'année courante. De son côté,

(1) *Annuaire des Deux-Mondes* 1866-67, p. 400.

le Gouvernement s'engagea à soumettre à la Chambre, en temps utile, le Budget de 1867. En somme, la question était tranchée dans le sens de la prérogative royale ; le Gouvernement n'avait rien retiré de ses prétentions, ainsi que l'atteste la déclaration de M. de Bismarck : « Nous désirons la paix, non pas que nous soyons hors de combat, dans cette lutte intérieure ; au contraire, le courant nous est aujourd'hui plus favorable que dans les années précédentes ; nous ne la désirons pas non plus pour nous soustraire à toute accusation à venir, fondée sur une future loi de responsabilité. Je ne crois pas qu'on nous accuse, je ne crois pas, en cas d'accusation qu'on nous condamne, et, quoi qu'il en soit, si l'on fait bien des reproches au Ministère, ce n'est pas celui d'être timide. Nous désirons la paix, parce qu'à notre avis, la Patrie en a plus besoin qu'autrefois (1) ».

La théorie allemande est appliquée en Autriche, mais dans ce pays elle n'est nullement contestable, parce qu'il existe un texte constitutionnel qui permet de résoudre la question dans le sens de la prérogative impériale et que, pour cette raison, il est curieux de citer. Aux termes de l'article 14 de la loi constitutionnelle du 21 décembre 1867 « si des circonstances urgentes rendent nécessaire, dans l'intervalle des sessions, quelque mesure exigeant suivant la Constitution, le concours du Reichsrath, il pourra y être pourvu sous la responsabilité collective du Ministère, par ordonnance de l'Empereur, à

(1) *Discours du Comte de Bismarck*, t. I, p. 226.

la condition qu'il ne soit apporté ainsi aucune modification constitutionnelle, et qu'il n'en résulte ni charge permanente pour le trésor public, ni une aliénation du domaine de l'État. Les ordonnances intervenues dans ces circonstances auront provisoirement force de loi lorsqu'elles auront été signées collectivement par les ministres et publiées avec référence expresse à la présente disposition de la loi constitutionnelle. Elles cessent d'avoir force de loi si le Gouvernement néglige de les présenter à l'approbation du Reichrath dans la session qui suivra immédiatement leur promulgation, et, au préalable, à celle de la Chambre des Députés dans les quatre semaines de sa convocation, ou si l'une des deux Chambres lui refuse son approbation. Le Ministère est collectivement reponsable du retrait de ces ordonnances dès qu'elles ont perdu la force de loi qui y est provisoirement attachée ».

L'opinion défendue par M. de Bismarck à la tribune du Landtag a trouvé dans la doctrine des approbateurs convaincus ; elle constitue la vérité officielle. Elle est, dans l'ensemble, conforme à l'esprit de la Constitution prussienne comme de la Constitution de l'Empire allemand, la seconde étant une copie presque intégrale de la première, du moins en matière budgétaire ; mais elle est surtout en harmonie avec les idées généralement reçues en Allemagne. La prépondérance du pouvoir impérial est un dogme inattaquable : le principe de la souveraineté nationale y est inconnu. Cependant l'opinion adverse a des défenseurs tout aussi ardents et peut-être même plus nombreux. Si, en effet, les auteurs

qui reconnaissent au Parlement le droit de refuser le Budget, ne trouvent pas dans les textes constitutionnels prussiens et allemands des arguments qui leur soient favorables, ils n'en trouvent pas non plus qui leur soient nettement contraires.

Il n'y a rien dans ces constitutions qui soit comparable aux textes français qui font de la loi budgétaire un acte d'autorisation des recettes et des dépenses publiques dont le Gouvernement ne peut se passer pour administrer ; il n'y a rien non plus qui rappelle l'article 14 de la Constitution autrichienne, permettant à l'Exécutif de gouverner la chose publique en dehors de la loi du Budget. Mais il existe de puissants arguments en faveur de la théorie du Budget, acte d'autorisation des recettes et des dépenses publiques, dans les exemples et dans les précédents historiques des pays qui fournirent au monde le modèle du régime constitutionnel.

L'étude des théories allemandes sur le refus du Budget se partagera tout naturellement en deux parties comme les opinions sur la question : les théories qui déniaient au Bundesrath et au Reichstag le droit de refuser le Budget, et celles qui le leur reconnaissent, à l'imitation du système anglo-français.

DEUXIÈME PARTIE

LE REFUS DU BUDGET DANS LA DOCTRINE ALLEMANDE THÉORIES QUI DÉNIENT AU PARLEMENT LE DROIT DE REFUSER LE BUDGET

Il serait sans intérêt d'exposer successivement les théories des auteurs qui déniaient au Reichstag le droit de refuser le Budget; il suffit d'exposer les idées de l'un d'entre eux, à titre d'exemple, pour acquérir une notion suffisamment exacte des conceptions de ces auteurs quant aux droits du Parlement en matière budgétaire. Laband défend cette thèse dans son *Droit public de l'Empire allemand* d'une façon particulièrement précise; d'autre part la majorité des auteurs de la même opinion ont déclaré se rallier sur les points principaux, aux arguments, principes et conclusions développés par Laband; il n'y a donc entre eux que des différences accessoires d'argumentation. Enfin dans un appendice sur le Droit budgétaire, Laband entreprend de ruiner le système des défenseurs de l'opinion adverse, et il est amené par là même, à fournir de nouveaux éclaircissements sur sa propre conception.

Avant d'entreprendre l'exposé du système budgétaire de Laband, il est utile de noter que, pour le

plus grand nombre des auteurs allemands, les questions relatives à la loi du Budget ne peuvent être tranchées sans avoir au préalable décidé s'il y a lieu d'accepter ou de rejeter la distinction de la loi au sens formel et au sens matériel. Cette distinction permet de dénier aux lois dans la forme seulement, la force exécutoire qui s'attache normalement à tout texte législatif, en se basant sur ce fait que la loi formelle, comme la loi du Budget par exemple, ne contient pas, à proprement parler, de précepte juridique. Il faut se hâter de dire que la distinction de la loi au sens formel et au sens matériel ainsi entendue, doit être rejetée, et admettre au contraire, comme un principe, que la forme de loi emporte le fond et que le contenu de la loi, quel qu'il soit, a le caractère d'une règle de droit intransgressible. Ce n'est pas à dire qu'il ne subsiste rien de la distinction de la loi au sens formel et au sens matériel. A notre avis, la loi proprement dite est caractérisée par ce fait essentiel qu'elle est d'une application générale absolue, relativement au territoire d'une nation et aux personnes qui résident sur ce territoire ; or, il est certaines lois qui, comme dans la législation française, les lois qui autorisent les emprunts départementaux dépassant une certaine somme, sont seulement applicables dans une partie délimitée du territoire national. Aux lois de cette nature, on peut réserver la qualification de lois formelles ; mais ce n'est pas à dire que, dans les limites déterminées où elles exercent leur empire, leurs effets et leur force exécutoire soient différents de ceux des lois ordinaires. Il convient donc d'accepter la distinction de la loi au

sens formel et de la loi au sens matériel dans cette mesure seulement ; la distinction se justifie à raison du plus ou moins d'étendue du champ d'application de la loi : quant aux effets et à la force exécutoire de la loi, ils demeurent identiques, qu'il s'agisse d'une loi au sens formel ou d'une loi au sens matériel.

Laband pose la question dans les termes suivants : il remarque que pour un grand nombre d'auteurs, la divergence d'opinions est liée au point de savoir si la distinction des lois au sens formel et au sens matériel est conforme au droit constitutionnel allemand. Or, il semble que le parti pris sur la notion de loi n'a pas l'importance qu'on lui prête puisque les adversaires de la notion formelle de loi admettent cependant que les organes chargés de fixer le Budget sont tenus de se conformer aux principes juridiques existants et qu'une dérogation à la loi du Budget constitue sans doute une illégalité, mais seulement lorsqu'elle est coupable.

Sans aucun doute, le point vraiment litigieux de cette question relative au Budget, est un point qui ne se rattache que de très loin à la théorie du rapport qui existe entre la forme de la loi et son contenu ; il s'agit en effet du point de savoir si une loi budgétaire périodique donne au Gouvernement le droit constitutionnel et obligatoire de percevoir les recettes et d'effectuer les dépenses ; en d'autres termes, si à défaut d'une semblable loi, la continuation de l'administration est à la fois illégale et contraire à la Constitution.

La question débattue peut encore être posée sous la forme suivante : le Budget est-il un acte d'autori-

sation ou bien simplement un acte de prévision des recettes et des dépenses publiques ? Suivant le caractère reconnu à la loi du Budget, l'action gouvernementale sera ou non subordonnée au vote de cette loi.

CHAPITRE PREMIER

La théorie budgétaire de Laband

Après avoir exposé le système financier de l'Empire Allemand, Laband s'occupe du droit budgétaire dans trois chapitres successifs intitulés : Importance et établissement du Budget. Effets juridiques de la loi du Budget. Recettes et dépenses sans Budget. Dans le troisième seulement, il prend indirectement parti sur la question du refus du Budget, en établissant dans quelle mesure le Gouvernement impérial peut se passer du vote de la loi du Budget. Comme son opinion est intimement liée au parti qu'il a pris au préalable sur la nature et sur les effets juridiques de la loi du Budget, il est indispensable de connaître quels sont, selon lui, cette nature et ces effets juridiques de la loi budgétaire.

A. — IMPORTANCE ET ÉTABLISSEMENT DU BUDGET

Toute gestion, quelque peu considérable, nécessite pour l'Administration qui est chargée de l'exécuter une ligne de conduite préalable et nettement tracée. Elle lui sera fournie par la loi du Budget qui n'est

rien plus qu'un plan de gestion, remanié en collaboration par différentes autorités, à des intervalles réguliers. Ce plan apparaît comme une nécessité dans un État bien organisé et non pas comme le produit d'une forme constitutionnelle particulière, l'aboutissant remarquable d'un développement politique perfectionné. Cette vérité est confirmée par cette constatation qu'un Budget est indispensable au même degré, dans tout groupement, quel qu'en soit la forme, le régime et l'objet. Ce plan porte naturellement sur des recettes et des dépenses à effectuer dans l'avenir ; il constitue, à proprement parler, *un devis d'exécution* qui sera la base du compte d'apurement, à l'expiration de la période de gestion. Le caractère de devis du Budget résulte des termes mêmes de l'article premier de la loi prussienne du 11 mai 1898 concernant le Budget de l'État prussien : « le buget de l'État contient *le devis* de toutes les recettes que l'on *prévoit* devoir être effectuées et de toutes les dépenses qui deviendraient nécessaires dans le cours de l'année financière ». Laband conclut que cette définition convient à tous les Budgets. De ce caractère indiscutable du Budget de l'Empire Allemand, il résulte que l'établissement du Budget ne peut être considéré comme une réglementation politique de *l'ordre juridique*, mais seulement comme un acte d'administration accompli par la représentation nationale qui contrôle le Budget d'une manière très étendue, en tant que le Budget doit lui être présenté en vue de l'autorisation. Ce contrôle, remarque Laband en passant, constitue une réfutation décisive du principe de la séparation des

pouvoirs, au point de vue pratique et en ce qui touche une grande et importante matière.

Cependant, ce Budget qui n'est qu'un acte d'administration, est fixé par une loi, selon la disposition de l'article 69 de la Constitution de l'Empire et l'on se demande à juste titre quelle est la raison de cette prescription. Elle signifie, selon Laband, que le Budget de l'Empire sera établi de la même façon qu'une loi ou par la voie législative. L'importance pratique de cette disposition est que les autorités chargées de la confection de la loi du Budget, seront tenues ici comme pour toute autre loi, de respecter les règles du Droit constitutionnel ; c'est-à-dire qu'il faudra l'assentiment du Bundesrath et du Reichstag comme pour la confection d'une loi d'Empire quelconque. Ainsi est fixée la forme dans laquelle sera établi le Budget, mais l'article 69 ne donne aucun renseignement quant aux effets juridiques de la loi du Budget.

Le principe sanctionné par l'article 69 comporte deux conséquences. L'une très importante, relative aux pouvoirs des Chambres allemandes en matière budgétaire, consiste dans la règle que le Budget ne peut modifier d'une manière médiate ou immédiate *les institutions existantes* en ce qui concerne l'armée et la marine et les taxes indiquées à l'article 35 ; l'article 5, alinéa 2 de la Constitution de l'Empire donne voix prépondérante au Président fédéral du Bundesrath, lorsqu'il se prononce pour le maintien des institutions existantes, c'est-à-dire pour le rejet du Budget présenté. La deuxième conséquence est que la loi du Budget ne peut modi-

fier certains droits des Etats confédérés en vertu de la règle générale posée par l'article 78, alinéa 2 ; d'après cette règle, certains droits des Etats confédérés ne peuvent être modifiés que de l'assentiment des intéressés.

De ces différentes conséquences autant que des arguments tirés des textes, il résulte que la loi du Budget allemande constitue un simple acte d'administration. Le parti que Laband va prendre maintenant quant au droit du Parlement d'en refuser le vote, correspond logiquement au parti qu'il a adopté sur la nature juridique du Budget. Les éléments de la controverse se trouvent dans l'article 69 de la Constitution de l'Empire qui dispose :

« Toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Empire doivent être évaluées chaque année et portées au Budget de l'Empire ».

Cet article détermine donc nettement trois points importants : la période de gestion du Budget, ses caractères d'acte unique et d'acte de prévision des recettes et des dépenses publiques. Quant à la forme de la loi du Budget, la Constitution ne contient aucune indication à ce sujet ; il importe de faire une distinction entre la loi qui établit le Budget et le Budget lui-même qui s'y ajoute comme annexe. La loi peut, au point de vue matériel, être sans contenu et se borner à fixer le montant des recettes et des dépenses. Elle peut contenir en outre des dispositions qui se rattachent à la gestion financière et à l'exécution du Budget comme l'autorisation de contracter un emprunt. Tout principe juridique, même sans se rattacher d'une manière

immédiate à la gestion financière, peut être introduit dans cette loi, selon la volonté du législateur. Mais le Reichstag ne peut, en aucune façon, introduire de sa propre autorité dans la loi du Budget, des modifications aux lois existantes, ou faire dépendre l'autorisation du Budget de l'acceptation de ces modifications par le Gouvernement. Le Gouvernement a coutume de ne pas admettre un pareil « empaquetage » de la loi du Budget avec de semblables dispositions contraires à son but.

Du texte même de l'article 69 il résulte, sans contestation possible, que les dépenses communes doivent être consenties chaque année par la Représentation nationale, mais cet article ne résout nullement la question de savoir jusqu'à quel point cette autorisation des dépenses est *res mere voluntatis* du Bundesrath et du Reichstag. La négative apparaît tellement évidente à Laband qu'il pose immédiatement la question dans les termes où il lui paraît utile de la discuter ; l'article 69 ne décide pas non plus jusqu'à quel point cette autorisation constitue pour le Bundesrath et le Reichstag une obligation de droit public ; en d'autres termes quelles sont les dépenses, qui, au point de vue du droit public, ne peuvent être refusées. Sans s'arrêter à discuter en principe les droits du Parlement relativement aux finances publiques, Laband examine les limitations à apporter à ces droits qu'il n'a ni définis, ni délimités, et les moyens qui demeurent à la disposition du Gouvernement pour passer outre au cas de refus du Budget.

Comme les textes ne résolvent pas cette grave

question, il faut, pour raisonner avec quelque sûreté, s'appuyer sur le principe suivant : les institutions légales ne peuvent être modifiées que du consentement du souverain et de la représentation populaire et non *unilatéralement* par l'un de ces deux organes ; donc, une Chambre ne peut supprimer les lois ou seulement suspendre leur exécution ; il est inadmissible qu'on s'en remette chaque année à son bon vouloir pour autoriser ou pour suspendre l'exécution des lois et pour maintenir les institutions de l'Empire. A peu près tous les auteurs du droit public allemand sont d'accord sur ce principe, déclare Laband. Il faut en déduire cette conséquence importante que le droit des Assemblées de consentir les dépenses est limité par les lois et les institutions existantes de l'Empire : les dépenses qui sont nécessaires pour le maintien de ces institutions et pour l'exécution de ces lois ne peuvent être repoussées par elle. Ce principe est sanctionné à un point de vue spécial par l'article 62, alinéa 4, de la Constitution de l'Empire.

« Dans l'établissement du Budget militaire des dépenses, on prendra pour base l'organisation de l'armée de l'Empire telle qu'elle a été fixée en vertu de cette Constitution. »

Cette disposition de la loi militaire allemande doit être complétée par celle de la loi du 2 mai 1874 sur le septennat militaire, renouvelée en 1880, 1887, 1893, 1899 et par la loi de 1898 sur le sexennat naval. Ces lois fixent, la première pour l'armée de terre, la deuxième pour l'armée de mer, le chiffre minimum de l'effectif militaire. Lorsque le Parle-

ment vote le Budget annuel, il n'autorise pas la dépense ; il ne fait que réviser les évaluations du Gouvernement, puisqu'il s'agit là d'une dépense obligatoire ; son vote prendrait le caractère d'une autorisation si les crédits demandés par le Gouvernement dépassaient le minimum légal. Dans ce cas même, les partisans de la théorie de Laband, trouveraient le moyen, pour l'Empereur, de se passer de cette autorisation. L'article 63 de la Constitution dit en effet que l'Empereur qui à l'armée sous ses ordres en temps de guerre et de paix « a le devoir de veiller à ce que les troupes composant l'armée allemande, soient au complet et prêtes à marcher ».

Laband conclut que la disposition constitutionnelle relative aux dépenses militaires n'a rien d'exceptionnel ; on n'en peut pas déduire que, dans l'établissement des autres Budgets de dépenses, on puisse ne pas tenir compte des institutions de l'Empire légalement existantes. Cette disposition, au contraire, ne fait que fournir un exemple d'un principe général, appliqué à la partie du Budget qui se trouve être au point de vue pratique, la plus importante, et, au point de vue politique et financier, la plus saillante. Par là se trouve confirmée cette vérité que le Budget ne constitue pas une loi de l'organisation de l'Empire pour chaque année en particulier, mais un simple plan de gestion. Il suppose une organisation légalement existante sur laquelle il repose.

Il faut donc en principe dénier au Parlement le droit de refuser les dépenses. Cependant toutes les

dépenses ne sont pas de même nature ; il en est certaines qui impliquent la reconnaissance d'un droit d'autorisation du Parlement. Les dépenses, en effet, doivent être divisées en deux catégories : les dépenses *facultatives* et les dépenses *nécessaires*. Les premières peuvent être refusées par le Reichstag ; elles ont le caractère d'une concession réelle sans laquelle le Gouvernement de l'Empire ne peut être autorisé à les effectuer.

Les deuxièmes ne peuvent être retranchées du Budget sans l'assentiment des deux Chambres à la fois ; leur autorisation est une obligation de droit public et cette autorisation n'a pas du tout le caractère d'une véritable autorisation de paiement obtenue par le Gouvernement, mais plutôt d'une reconnaissance de l'opportunité et de l'utilité de la dette. La véritable base juridique de cette autorisation se trouve, indépendamment de la loi du Budget, dans les lois de l'Empire et dans les contrats. Ce n'est donc pas une véritable autorisation puisque les Chambres ne peuvent la refuser. Aucune disposition de la Constitution de l'Empire ne permet de reconnaître au Parlement un droit libre et illimité d'autorisation.

L'article 69 dispose que le Budget sera établi par une loi, ce qui règle la forme du Budget de l'Empire ; que les recettes et les dépenses sont évaluées chaque année et portées sur le Budget de l'Empire, ce qui précise le caractère du Budget en tant que devis d'exécution. L'article 69 vise enfin *le temps* pour lequel une dépense est consentie et nullement les conditions dans lesquelles une dépense a besoin

d'être autorisée et encore moins la règle que l'autorisation des Chambres est indispensable au Gouvernement de l'Empire pour effectuer une dépense.

Ce qui est vrai des dépenses l'est également des recettes ; pour ces dernières la Constitution ne parle pas davantage d'une autorisation donnée par le Reichstag au moyen de la loi du Budget. Les recettes de l'Empire reposent sur des titres légaux permanents qui n'ont pas besoin d'une autorisation annuelle.

B. — EFFETS JURIDIQUES DE LA LOI DU BUDGET

Quels peuvent bien être ces effets juridiques de la loi du Budget puisque cette loi n'autorise pas les recettes et les dépenses publiques ? Le rôle des Assemblées se borne à donner au Gouvernement une autorisation qui n'en est pas une puisqu'elle ne peuvent la refuser ; tout au moins confèrent-elles au Budget la forme de loi, c'est-à-dire le caractère d'une règle intransgressible, semble-t-il.

Au sujet des effets juridiques de la loi de finances, déclare Laband, la Constitution ne contient aucune indication ; ces effets doivent être déduits scientifiquement de la nature juridique du Budget. Bien qu'établi comme une loi au point de vue formel, il n'est qu'un plan de gestion et par conséquent ne contient aucune règle juridique, aucun ordre, aucune défense. Il constitue le *programme de l'Administration de l'Empire*, auquel cette Administration est tenue de se conformer en tant que cela dépend de sa volonté. Quel sera l'effet juridique de

l'emploi de la forme législative? Quel sera l'utilité de l'assentiment donné au Budget par le Parlement? Cet assentiment, dans ce cas comme dans tout autre, a pour conséquence de *décharger le Gouvernement de l'Empire de toute responsabilité*.

La forme de loi ne saurait faire du Budget une loi, au sens matériel, puisque l'emploi de cette forme ne change rien au contenu du Budget et ne supplée pas à l'absence de précepte juridique. Ce principe ne constitue pas une particularité du droit budgétaire; il vaut pour tous les actes du Gouvernement; il n'est que l'application d'un principe juridique général d'une très grande portée. L'assentiment, qu'il soit antérieur ou postérieur, peu importe, décharge le Gouvernement de toute responsabilité devant la représentation populaire. Ce qui est nécessaire, c'est l'assentiment et non pas la forme spécifique de loi; il se trouve seulement que cet assentiment est contenu de toute nécessité dans cette forme même. Cette assertion est confirmée par ce fait que, pour les dépassements budgétaires, chacune des Assemblées accorde l'autorisation ou la décharge pour soi, c'est-à-dire sans employer la forme de loi.

C. — RECETTES ET DÉPENSES SANS BUDGET

Le rôle du Parlement en matière budgétaire a été déterminé; il reste à préciser un point beaucoup plus important au point de vue pratique; quelle sera la marche à suivre par le Gouvernement, si, au début de l'année, la loi du Budget fait défaut?

L'article 69 de la Constitution de l'Empire pose en termes précis que le Budget sera établi par une loi avant le commencement de l'année budgétaire ; il faut envisager les différents cas dans lesquels le Budget ne serait pas achevé avant cette date. Il se peut que le Bundesrath et le Reichstag ne se soient pas mis d'accord sur le contenu de cette loi, et il n'y a aucun moyen constitutionnel de les y contraindre ; il se peut encore que l'accord ne se soit pas conclu en temps voulu. On peut joindre à ces deux hypothèses, bien que Laband n'en parle pas, celle où une des deux Assemblées refuserait de voter le Budget tel qu'il lui est présenté : la situation est, en effet, identique dans les trois hypothèses. Comment le Gouvernement pourra-t-il gérer l'Administration sans la loi du Budget ? Les textes constitutionnels ne donnent pas de solution ; il faut la déduire des principes juridiques généraux.

Laband liquide d'abord le point de savoir si une pareille gestion, en l'absence de la loi du Budget, constitue une anomalie ou un état de choses « anti-constitutionnel ». Il l'admet, mais c'est là une question tout à fait secondaire, selon lui, pour deux raisons : tout d'abord, il ne faut pas perdre de vue que la Constitution n'a pas créé de sûretés suffisantes pour parer à une telle éventualité ; en second lieu, le choix des principes juridiques à appliquer dans ce cas est indépendant du point de savoir s'il y a faute ou non de la part d'un des Pouvoirs qui collaborent à la confection de la loi. Le problème doit être posé dans les termes suivants : quelles règles juridiques faut-il appliquer à l'Administration des recettes et

des dépenses de l'Empire, lorsqu'au commencement de l'année budgétaire, la loi du Budget prescrite par l'article 69 de la Constitution n'existe pas encore ?

Dans la pratique de l'Empire, on tourne la difficulté par un procédé analogue aux douzièmes provisoires français ; on proroge pour un mois le Budget de la période de gestion écoulée. Laband remarque que ce procédé ne satisfait pas aux exigences de l'article 69 de la Constitution qui veut que toutes les dépenses et toutes les recettes soient évaluées pour chaque année, et, par conséquent, prohibe les Budgets mensuels ou les Budgets concernant uniquement soit les dépenses, soit les recettes ; le Budget prorogé pour un mois est encore une anomalie. Puisque l'on part de cette idée que la loi du Budget est la base de la gestion financière, et au point de vue du Droit public, l'autorisation donnée au Gouvernement d'effectuer les recettes et les dépenses, il faut en conclure logiquement qu'à son défaut, le Gouvernement est privé de tout moyen d'action, c'est-à-dire d'une manière générale, que toute activité politique doit s'arrêter. Cette solution se condamne d'elle-même par son absurdité puisqu'elle équivaut à la désorganisation et à la dissolution de l'État. Il faut s'en tenir à la signification du Budget telle qu'elle a été exposée. Les effets juridiques du Budget consistent à dégager à l'avenir le Gouvernement de sa responsabilité, en tant qu'il se tient dans les limites du Budget ; il en résulte par une nécessité logique, qu'en l'absence du Budget, cet effet cesse ; c'est-à-dire que le Gouvernement n'est pas obligé de suspendre son activité admi-

nistrative; seulement il exerce cette activité sous sa propre responsabilité. Il s'agit ici de la responsabilité constitutionnelle, c'est-à-dire de la responsabilité du Chancelier de l'Empire vis-à-vis du Bundesrath et du Reichstag. Cette responsabilité en l'absence de la loi du Budget ne sera pas uniforme; elle variera suivant la distinction entre les recettes et les dépenses que le Gouvernement ne peut effectuer qu'en vertu du Budget et les droits qui appartiennent au Gouvernement en vertu de lois permanentes, c'est-à-dire les droits qui ne reposent pas sur la loi du Budget, mais qui y sont reconnus dans leur signification financière.

La non-existence du Budget ne saurait enlever ces droits au Gouvernement, puisqu'ils n'ont nullement besoin d'une prorogation annuelle. Certains prétendent que les lois qui règlent d'une manière permanente les institutions politiques ont besoin, en ce qui concerne les ressources financières nécessaires à leur fonctionnement, d'une loi d'exécution qui doit être renouvelée chaque année. Mais alors il n'y aurait dans l'état ni institution permanente, ni loi ayant force permanente; la condition juridique totale de l'État sera mise en question chaque année et ne serait prorogée que par une période budgétaire.

Les dépenses, quant au droit d'autorisation du Bundesrath et du Reichstag, se divisent en deux catégories, les *dépenses nécessaires* et les *dépenses facultatives*.

a). Ces dépenses nécessaires sont celles que le

Gouvernement est légalement tenu de faire. Ce sont les obligations pécuniaires du fisc qui ont valablement pris naissance, les dépenses d'administration, les frais des autorités légitimement constituées, etc. Le droit et l'obligation d'effectuer ces dépenses existent en dehors de la loi du Budget. Aussi le Gouvernement, qui les effectue en l'absence de la loi du Budget, ne viole pas la Constitution. Le principe se formule ainsi : « Les dépenses que, lors de la fixation du Budget, le Bundesrath et le Reichstag ne peuvent pas refuser pour des motifs juridiques, doivent, même dans le cas de retard dans la fixation du Budget, être effectuées par le Gouvernement. » Mais, parmi ces dépenses, il faut distinguer celles qui sont invariablement déterminées quant à leur montant et celles qui, nécessaires d'après leur fondement juridique, sont variables quant à leur montant.

Pour les premières, leur inscription dans la loi du Budget n'a aucune signification propre ; elles y sont pour la seule raison que le Budget doit être un plan de gestion complet. La responsabilité est absolument la même pour le Gouvernement que ces dépenses soient effectuées avec ou sans loi du Budget.

Pour les secondes, l'évaluation portée au Budget, contient implicitement la reconnaissance concordante du Bundesrath et du Reichstag, que la somme inscrite au Budget pour une année est nécessaire et suffisante ; ces dépenses étant effectuées dans cette limite, la responsabilité du Gouvernement est dégagée. A défaut de loi du Budget, le Gouverne-

ment ne sera pas couvert par cette reconnaissance anticipée, et sa situation sera moins favorable que s'il avait administré en vertu de la loi du Budget. De même qu'au cas de dépassement budgétaire, le Gouvernement devra indiquer le motif de la dépense.

b). Les dépenses facultatives dans le sens du Droit public sont celles pour lesquelles le Gouvernement n'est tenu d'aucune obligation juridique. Pour les effectuer, le Gouvernement a besoin de l'autorisation donnée par la loi du Budget ou par une loi spéciale; à défaut, le Gouvernement doit y renoncer. Cependant des raisons de fait peuvent le contraindre à les effectuer : il y est même obligé, puisque son devoir est de veiller aux intérêts pressants de l'État, car c'est un contresens d'admettre qu'il ne peut y avoir d'intérêt pressant de l'État, ni de dépense nécessaire, si leur urgence et leur nécessité n'ont été à l'avance reconnues par une loi. Ainsi, même lorsqu'il y a une loi du Budget, il peut arriver que le Gouvernement effectue des dépenses que le Budget n'a pas prévues; au Gouvernement de prouver que la somme était nécessaire et proportionnée au but visé et les dépenses nécessitées par l'intérêt pressant de l'État. En l'absence de loi du Budget la situation du Gouvernement est identique; il gère l'Administration en ce qui concerne toutes les dépenses qui ne reposent pas sur un pouvoir légal spécial ou sur une obligation légale spéciale. Sa responsabilité est la même que celle qu'il assume pour les dépenses extra-budgétaires, lorsqu'il administre en vertu de la loi du Budget.

Quant aux *recettes*, elles proviennent de ressources indépendantes de l'autorisation annuelle ; elles résultent de lois permanentes comme les lois d'impôts ; le vote de la loi du Budget ne change donc rien à la situation de l'Administration. Il faut cependant faire exception pour les recettes suivantes : les contributions matriculaires ne peuvent être perçues en l'absence d'un Budget légalement établi puisque l'article 70 de la Constitution de l'Empire pose que le Chancelier ne peut établir ces contributions que jusqu'à concurrence de la somme portée au Budget. Les contributions matriculaires sont celles perçues pour combler un Budget en déficit ; elles sont imposées à chacun des États de la Confédération proportionnellement à sa population, et jusqu'à concurrence des besoins du Budget, par le Chancelier de l'Empire.

CHAPITRE II

Critique de la théorie de Laband

Si le système défendu par Laband apparaît dans l'ensemble comme le plus conforme aux termes de la Constitution de l'Empire allemand ; s'il a le mérite considérable d'avoir été mis en pratique par le Gouvernement du Roi de Prusse, il n'est cependant pas à l'abri de toute critique ; il est également discutable, qu'il s'agisse de la nature juridique de la loi du Budget ou qu'il s'agisse des effets juridiques de cette même loi.

A. — En ce qui touche la nature juridique de la loi budgétaire, on peut parfaitement se ranger à l'opinion de Laband, si l'on s'en tient strictement aux termes des textes constitutionnels. Que le Budget, en droit public allemand, ne soit rien plus qu'un acte de prévision des recettes et des dépenses publiques, c'est fort soutenable, attendu que l'article 63 de la Constitution de l'Empire allemand définit le Budget l'acte par lequel sont *évaluées* les recettes et les dépenses publiques. Il n'y a rien d'analogue dans les lois allemandes aux termes de l'article 5 du Décret français du 31 mai 1862 qui définit le Budget l'acte par lequel sont *prévues et autorisées* les dépenses annuelles de l'État. Mais Laband émet une opinion manifestement erronée lorsqu'il conclut que la définition allemande convient à tous les Budgets, et que le Budget est indépendant de la forme constitutionnelle de l'État. Evidemment, il est juste d'affirmer qu'un Gouvernement, quelle qu'en soit la forme, ne peut administrer sans un plan préconçu, si le mot Budget évoque la seule idée d'une ligne de conduite que le pouvoir exécutif se trace à lui-même pour faciliter sa tâche. Mais ce n'est pas là le seul intérêt du Budget ; dans la conception moderne de l'institution, il est bien un acte de prévision des recettes et des dépenses publiques ; il est encore, et c'est là son caractère essentiel, un plan de gestion soumis et pour contrôle et pour autorisation, à l'examen de la représentation nationale.

Le Budget naît de la collaboration du Pouvoir exécutif et du Parlement ; aussi longtemps qu'il n'a

pas été sanctionné par l'approbation de ce dernier, il demeure lettre morte; il n'est qu'un projet de Budget sans efficacité, puisqu'il ne confère aucun pouvoir au Gouvernement. Le Budget apparaît donc comme une institution propre au régime représentatif; et cette considération est à ce point vraie que l'institution et sa dénomination sont nées avec ce régime; elles furent de tout temps ignorées dans les Monarchies où le titulaire du Pouvoir souverain n'a pas à ses côtés une Assemblée populaire qui autorise et qui contrôle l'emploi des finances publiques. Pour les mêmes raisons, il y a quelque exagération à soutenir que la définition de la loi prussienne de 1898, qui qualifie le Budget de *devis d'exécution*, convient à tous les Budgets; le caractère d'acte d'autorisation des recettes et des dépenses publiques l'emporte sur tous les autres pour les Budgets des nations qui ont adopté dans son intégralité le régime représentatif et parlementaire.

B. — Si l'opinion de Laband est, dans une certaine mesure, soutenable en ce qui concerne la nature juridique de la loi du Budget, il n'en va pas de même quant aux effets juridiques de cette même loi; il est difficile de partager sans réserve son opinion à ce sujet. Ni la Constitution de l'Empire, ni la Constitution prussienne ne contiennent d'indication relativement aux effets juridiques de la loi du Budget. On a tenté bien souvent de réglementer le droit matériel budgétaire de l'Empire; déjà, en 1873, le Reichstag avait discuté un projet de loi concernant *l'administration des recettes et des dépenses de l'Empire*: il a été repris plusieurs

fois sans résultat. A défaut de texte, déclare Laband, ces effets doivent être déduits scientifiquement de la nature juridique du Budget.

« Considéré comme un tout, le Budget de l'Empire constitue le *Programme de l'Administration de l'Empire* tel qu'il est établi par les organes les plus élevés de la puissance de l'Empire ; par son importance, il dépasse de beaucoup la sphère du service des finances. L'organisation économique de la gestion politique pourrait également se trouver affectée, si l'on attribuait un certain *quantum* à chaque branche administrative du Gouvernement, ou même, si l'on accordait, sous forme d'une somme totale, les ressources qui doivent être mises à la disposition du Gouvernement ; mais de telles sommes accordées au Gouvernement, pour être employées selon le bon plaisir de celui-ci, sont loin de constituer un Budget. Le droit financier de quelques Etats situés hors d'Allemagne repose en partie sur une semblable manière de voir. L'ensemble des recettes de l'État sont alors à la disposition de la représentation populaire ; cette dernière concède aux Ministres, pour le besoin de leurs départements, ou dans une spécialisation plus étroite, pour certaines dépenses un certain « crédit » et elle affecte à la couverture de ce crédit un certain chiffre de recettes (appropriation). De semblables institutions et de semblables idées juridiques sont totalement étrangères au Droit budgétaire prussien, ainsi qu'au Droit budgétaire allemand, lequel repose sur le Droit budgétaire prussien. Lorsqu'on établit le Budget, ce que l'on a en vue, ce n'est pas uniquement l'organisation financière ;

on ne se borne pas à examiner si les recettes permettent d'effectuer certaines dépenses; les besoins administratifs eux-mêmes sont examinés et contrôlés d'après les circonstances de fait; on reconnaît ou on nie la nécessité des dépenses, en prenant pour base les lois et les institutions existantes ainsi que les obligations incombant à l'État (Empire); et ce n'est qu'en second lieu qu'on se préoccupe d'établir l'équilibre entre les dépenses et les recettes. Le Budget constitue donc pour l'Administration, la règle à laquelle elle est tenue de se conformer en tant que cela *dépend de sa volonté*. Le Budget considéré comme un tout, doit donc servir de base à la reddition des comptes qui a lieu à l'expiration de l'exercice annuel, et cela, non seulement sous le rapport financier, mais d'une manière générale, en vue du contrôle de l'Administration par le Reichstag et par le Bundesrath. Le Gouvernement n'est pas admis à prouver qu'il n'a pas dépensé plus que la somme totale portée au Budget ou que les dépenses effectuées par lui ont été suffisamment couvertes par les recettes perçues; il doit montrer qu'il a géré l'Administration conformément au programme qui lui était imposé; il doit également montrer, en indiquant les motifs, tous les changements qu'il y a introduits, qu'il s'agisse d'excédents de recettes ou d'excédents de dépenses.»

Toutes ces considérations établissent avec une netteté saisissante l'importance particulière de la loi du Budget, non pas seulement au point de vue de la gestion financière, mais encore de l'Administration de l'Empire en général.

Il semble que Laband va s'appuyer sur elles, pour

expliquer la règle constitutionnelle d'après laquelle le Budget doit être annuellement voté par le Bundesrath et le Reichstag ; la représentation nationale apporte ainsi son assentiment au programme d'administration financière du Gouvernement. Il n'y a pas d'autre raison du vote de la loi du Budget par les Assemblées que l'importance spéciale de cette loi qui détermine l'emploi des revenus publics. Pourquoi la Constitution exige-t-elle que l'assentiment des Assemblées soit donné sous forme de loi ? Pour que, semble-t-il logiquement, le Budget revêtu de la forme législative, devienne pour le pouvoir exécutif une règle intransgressible, dont il ne peut se dispenser selon son bon plaisir. C'est du moins ainsi que la règle a toujours été comprise dans le régime représentatif, et, *a fortiori*, dans le régime représentatif et parlementaire.

La conception de Laband est beaucoup plus compliquée et surtout plus difficilement soutenable. Le Budget, régulièrement voté par le Bundesrath et par le Reichstag, est une loi dans la forme seulement et non pas au sens matériel du mot, parce que l'emploi de cette forme ne change rien au contenu du Budget et ne supplée pas à l'absence de précepte juridique. La distinction de la loi au sens formel et de la loi au sens matériel est déjà quelque peu arbitraire ; d'autre part, il est difficile de soutenir que le législateur n'a pas voulu faire de la loi du Budget une loi dans ses effets comme une loi dans sa forme : l'importance spéciale de la matière fait raisonnablement préjuger le contraire. Il est vrai que le Budget peut ne contenir aucune règle juridique, qu'il est

plutôt un acte de haute administration qu'une loi, au sens absolu du mot ; mais enfin la forme emporte le fond ; et, en tous les cas, ces arguments sont insuffisants pour faire de la loi budgétaire une loi d'une nature spéciale, incomplète dans ses effets, alors que les textes n'autorisent nullement une exception d'une importance aussi capitale. Il semble bien plutôt que la distinction de la loi au sens formel et au sens matériel ait été créée pour les besoins de la cause ; c'est, en effet, le seul moyen d'enlever au Budget son caractère de règle intransgressible et de permettre, par là même, au Gouvernement de ne pas en tenir compte dans la gestion des finances publiques.

Il reste maintenant à déterminer dans quelle mesure la loi du Budget, d'une structure déjà si particulière, se comportera comme une loi ordinaire sans cependant en être une ; il est évident qu'il n'y aura pas d'autre règle pour fixer cette mesure que le bon plaisir du Gouvernement.

Selon Laband, « la forme législative implique l'assentiment du Bundesrath et du Reichstag ; cet assentiment dans un cas comme dans l'autre a pour conséquence *de décharger le Gouvernement de toute responsabilité*. Ce principe ne constitue pas une particularité du Droit budgétaire ; il vaut pour tous les actes du Gouvernement ; bien plus, ce n'est là que l'application d'un principe général d'une très grande portée en Droit public. Quiconque est responsable de ses actions vis-à-vis d'un autre, se trouve à la suite de l'assentiment de ce dernier par rapport à une de ces actions, déchargé de toute responsabilité

en ce qui concerne cette même action ; il importe peu que l'assentiment soit donné à l'avance ou postérieurement. Ce qui est nécessaire, pour arriver à ce résultat, ce n'est pas la forme spécifique de loi, c'est seulement la nécessité de l'assentiment des deux Assemblées, nécessité contenue dans *cette forme même*. Cela suffisait amplement pour mettre à couvert la responsabilité du Gouvernement ; il n'était nullement nécessaire qu'il vint s'y joindre soit une rédaction officielle, soit une publication. En fait, cette forme plus simple est celle qui est employée lorsqu'il s'agit d'autoriser des dépassements budgétaires ou des dépenses extra-budgétaires, comme aussi lorsqu'il s'agit de règlements de comptes définitifs ; le Gouvernement est déchargé de toute responsabilité, puisque chacune des deux Assemblées accorde l'autorisation ou la décharge *pour soi*, c'est-à-dire sans employer la forme de loi ».

Laband fait en outre remarquer que dans les Budgets des communes, des associations communales, des établissements, etc., il apparaît clairement que la forme de loi n'est pas essentielle pour un Budget qui a, dans toute son étendue, l'effet indiqué. L'essence du Budget est donc méconnue par les auteurs qui font consister cette essence dans la forme de loi.

« L'effet matériel de la loi du Budget consiste en la décharge consentie au Gouvernement de toute responsabilité à l'égard du Bundesrath et du Reichstag, en tant du moins que le Gouvernement, dans sa gestion administrative, a agi conformément aux articles du Budget ; le Gouvernement doit, au con-

traire, non seulement signaler ses dérogations, mais encore les justifier; et lorsque ces dérogations reposent sur sa volonté, il en supporte la responsabilité jusqu'à ce qu'il ait obtenu à leur sujet l'assentiment du Bundesrath et du Reichstag. »

Après ces explications relatives à l'effet juridique principal de la loi du Budget, il semble bien que cette loi, que Laband nous a d'abord présentée comme douée d'un caractère spécial, constitue, comme une Loi ordinaire, une règle intransgressible, principalement pour ceux chargés de la mettre à exécution. D'autre part, « *la force formelle de la loi* est absolument la même que celle des autres lois. Elle consiste en ce que la loi du Budget ne peut être modifiée ou abrogée que par la voie législative et que, par conséquent, ni le Bundesrath ni le Reichstag ne peuvent, de leur seule autorité, retirer, modifier, restreindre, étendre ou soumettre à des conditions l'autorisation qu'ils ont une fois donnée ».

La distinction entre la loi au sens formel et la loi au sens matériel perd, après cela, beaucoup de son caractère absolu. La loi du Budget, une fois votée, doit lier le Gouvernement, comme elle lie les Assemblées; et le Gouvernement viole la Loi lorsqu'il perçoit une recette ou effectue une dépense en dehors de la loi du Budget; c'est la conclusion à laquelle Laband lui-même est amené de toute nécessité. Il serait au moins étrange que les Assemblées seules soient liées par leur vote et que le Gouvernement ne soit pas obligé d'exécuter la gestion finan-

cière de l'Empire, conformément aux prescriptions de ce vote.

D'autre part, Laband fait bon marché des textes constitutionnels, lorsqu'il déclare qu'il importe peu que l'assentiment des Assemblées soit donné à l'avance ou postérieurement. L'article 69 de la Constitution de l'Empire, déclare avec une précision impérative que le Budget de l'Empire sera établi par une loi *avant le commencement de l'année budgétaire* ; il est impossible de soutenir qu'une gestion financière entreprise sans cette loi ne serait pas contraire à la Constitution.

Laband multiplie les arguments pour démontrer que la forme de loi est ici tout à fait secondaire ; l'indispensable est que le Bundesrath et le Reichstag donnent leur assentiment, peu importe sous quelle forme. Ce sera presque nécessairement, dit-il, sous forme de loi, la loi étant l'expression la plus parfaite de la volonté du législateur. Or, la forme de loi est exigée en termes précis par la Constitution, sans que cette dernière confère à la loi du Budget les caractères spéciaux, quant au fond, que Laband juge bon de lui attribuer : la loi du Budget, ainsi transformée, perd presque toute sa force légale dans un dessein que l'on devine aisément ; pour donner au Pouvoir exécutif ses coudées franches dans le maniement des finances publiques. Une pareille conception ne va-t-elle pas à l'encontre de la volonté du législateur ? Il est au contraire naturel de penser que la forme de loi dont le Budget est revêtu, a pour objet de donner à ses prescriptions une stabilité plus grande et plus certaine, et de les

mettre ainsi à l'abri des fantaisies du Gouvernement. Que les Assemblées accordent la décharge ou l'autorisation des dépassements budgétaires et des dépenses extra-budgétaires, chacune pour soi, c'est-à-dire sans employer la forme de loi, il n'en est pas moins indiscutable que le Budget doit être fixé par une loi, votée annuellement par les Assemblées ; et cette règle primordiale n'est nullement infirmée par des exceptions dont la correction et surtout la légalité ne sont pas démontrées.

Laband néglige en effet de nous dire si ces exceptions reposent sur des textes législatifs ; s'il est vrai que cette façon de procéder est pratiquée couramment par le Bundesrath et le Reichstag, il est également vrai qu'elle ne trouve son fondement ni dans les textes constitutionnels, ni dans des textes législatifs.

« Toutefois, en ce qui concerne la loi du Budget, ajoute Laband, on peut aussi montrer que cet effet repose, non pas sur la forme spécifique de loi, mais sur l'assentiment du Bundesrath et du Reichstag. En effet, la loi du Budget se distingue de toutes les autres lois, en ce que, dans cette loi, la forme de loi ne coïncide pas exactement avec l'assentiment des corps législatifs. Dans la rédaction de la loi du Budget et, par conséquent, dans sa promulgation, on ne mentionne que les chapitres et leurs sommes avec indication du nombre des titres ; la décision du Bundesrath et du Reichstag s'étend, au contraire, aux titres eux-mêmes et aux articles qui y sont contenus, de même qu'aux observations qui y viennent s'ajouter. Or, si l'effet de la loi du Budget

reposait sur la forme de loi considérée comme telle, cet effet devait se borner à ce qui a réellement reçu forme de loi, c'est-à-dire aux intitulés des chapitres et aux sommes totales qui y sont portées. Cependant, tel n'est pas le cas ; au contraire, donnent lieu à responsabilité, tous les articles qui ont fait l'objet de la décision du Bundesrath et du Reichstag, bien que, en ce qui les concerne, la forme de loi fasse défaut ».

Cet argument ne paraît pas plus convaincant que les précédents ; il permet tout au plus de conclure que la rédaction de la loi de finances, telle qu'elle est accomplie en Allemagne, est incomplète et défectueuse. Même sans accepter cette façon de voir, on ne peut pas prétendre qu'un détail de la rédaction d'une loi puisse influencer sur la nature juridique et sur les effets de cette même loi ; la façon dont elle est portée à la connaissance des intéressés, n'a rien à voir avec ses qualités intrinsèques ; le Budget a force de loi dans toutes ses parties. De plus la Constitution exige que le Budget soit voté sous forme de loi ; elle n'indique point qu'il aura force de loi pour certaines parties et non pour d'autres ; il est donc tout à fait arbitraire et illégal de faire pareille distinction entre les éléments de la loi de finances.

Le parti pris sur la nature juridique du Budget a une importance capitale pour arriver à la solution du problème du refus du Budget. Si l'on se range à l'opinion de Laband, si la forme de loi exigée par la Constitution est tout à fait accessoire et n'a pas d'autre objet que de permettre aux Assemblées allemandes de manifester l'assentiment qu'elles donnent au programme d'administration financière du Gou-

vernement, le rôle du Parlement, quant à l'octroi des finances publiques au Pouvoir exécutif se réduit à peu de choses, et la tutelle législative, en matière financière, ne pèsera que bien légèrement sur les représentants de l'Empereur. Le Bundesrath et le Reichstag font-ils des difficultés pour remplir la simple formalité de l'assentiment ? ou le Gouvernement cédera pour la forme, ou il passera outre ; dans les deux cas, il disposera des fonds publics, sans être tenu de respecter, au préalable, une règle quelconque. Tout au plus sera-t-il dans l'obligation de demander postérieurement aux Assemblées la ratification de sa gestion financière ; ces dernières ne sauront que s'incliner devant les faits accomplis, sous peine d'entraîner les pires complications et de donner à leurs actes un caractère révolutionnaire qui répugne à l'esprit discipliné des citoyens allemands. Les événements de 1862-1866 viennent confirmer ces différentes considérations.

Il est, de plus, permis de douter que le rôle assigné par Laband à la Représentation nationale, en matière budgétaire, soit conforme à la volonté du Législateur prussien, lorsqu'à la suite du mouvement révolutionnaire français de 1848 qui eut sa répercussion dans toute l'Europe, il dota la Prusse d'une Constitution que le législateur allemand de 1871 a fidèlement reproduite. Or, il est impossible d'interpréter une institution quelconque, sans se reporter aux précédents historiques. Le vote annuel par les représentants du pays des subsides nécessaires à l'existence de la nation a pour objet principal de la rendre seule maîtresse de disposer de ses

ressources. L'histoire nous enseigne que les peuples qui, les premiers, l'Angleterre et la France, marchèrent à la conquête de la liberté, comprenant l'utilité pratique de cette intervention du Parlement dans un acte d'administration, s'assurèrent en tout premier lieu la possession de cette garantie considérable qui constitue la sauvegarde des libertés publiques. Historiquement, en effet, la conception du vote annuel du Budget par le Parlement s'explique par la nécessité de donner à ce dernier une arme contre le pouvoir exécutif ; l'autorisation budgétaire a deux buts principaux : assurer la réunion périodique du Parlement, donner à ce dernier le moyen d'arrêter les entreprises de l'Exécutif sur les libertés publiques en le privant de subsides. Il est légitime de soutenir que le législateur allemand, en introduisant, dans la Constitution de l'Empire, à l'imitation du système anglais, la règle du vote annuel du Budget par le Parlement, visait à donner aux Chambres allemandes les mêmes garanties. Puisque la Constitution de l'Empire est muette sur les raisons, la portée et les conséquences de cette règle, il est naturel d'en chercher l'explication dans les précédents historiques des Constitutions étrangères qui, nécessairement, ont servi de modèle au législateur allemand comme à tout autre. Ainsi, l'explication historique de la règle du vote annuel du Budget par le Parlement, comme l'interprétation rationnelle de l'article 69 de la Constitution de l'Empire allemand, ne laisse rien subsister de l'argumentation de Laband.

Par la force même des choses, Laband est amené,

au cours de son exposé, à parler de l'assentiment de l'autorisation (1) donnée par les Chambres au Gouvernement pour l'exécution du Budget. Cependant, il nie que le Budget soit un acte d'autorisation des recettes et des dépenses publiques ; pour les dépenses, l'article 71 de la Constitution de l'Empire, pose en règle générale qu'elles sont consenties chaque année ; par là n'est pas résolue « la question de savoir jusqu'à quel point l'autorisation des dépenses est *res merae voluntatis* du Bundesrath et du Reichstag et jusqu'à quel point cette autorisation constitue pour le Bundesrath et pour le Reichstag une obligation de droit public, en d'autres termes, qu'elles sont les dépenses qui, au point de vue du droit public, ne peuvent être refusées ». Évidemment, si l'on s'en tient aux termes mêmes de la Constitution de l'Empire, le Budget ne peut pas être considéré comme un acte d'autorisation des recettes et des dépenses publiques. Mais il existe d'autres textes dans la Constitution prussienne, dont Laband ne parle pas et qui peuvent servir à éclairer les textes de la Constitution impériale, l'une ayant servi de modèle à l'autre, comme le déclare Laband lui-même. Voici, en effet, en quels termes s'expriment les articles 99, 100, 102 et 104 de la Constitution prussienne :

ARTICLE 99. — Les recettes et les dépenses de l'État doivent être évaluées d'avance et inscrites au Budget de l'État. Ce dernier doit être fixé chaque année par une loi.

(1) LABAND, t. VI, p. 295.

ARTICLE 100. — La perception d'impôts ou de contributions n'est licite qu'autant *qu'elle est autorisée par la loi du Budget* ou des lois spéciales.

ARTICLE 102. — Les fonctionnaires de l'État ou des communes ne peuvent lever des taxes qu'en vertu de la loi.

ARTICLE 104, § 1^{er}. — L'approbation ultérieure des Chambres est nécessaire pour toute dépense excédant les prévisions budgétaires.

L'article 100 de la Constitution prussienne est particulièrement important. L'argument principal de Laband, en effet, consiste à soutenir, avec grand renfort de qualificatifs énergiques, qu'il est inadmissible, absurde, qu'une loi temporaire comme la loi du Budget puisse porter atteinte à des lois comme celles qui établissent l'impôt et qui, par essence, sont perpétuelles. Or, l'article 100 pose précisément en termes catégoriques que la perception des impôts n'est point possible sans l'autorisation de la loi du Budget ; c'est donc, sans contestation possible, que l'exécution des lois d'impôts est subordonnée au vote de la loi de finances ; ces lois sont donc, à ce point de vue, incomplètes et cela en vertu de la Constitution, loi suprême de l'État.

Sans s'appuyer sur des textes pour reconnaître au Parlement le droit de refuser le Budget, quand, par la loi du Budget, les Assemblées représentatives donnent leur assentiment, ou leur consentement, ou leur autorisation à l'exécution de la

gestion financière proposée par le Gouvernement, il faut bien admettre, comme contre-partie logique, qu'elles ont le droit de refuser cet assentiment, ce consentement, cette autorisation ; le droit de consentir emporte celui de refuser. Pas plus dans la Constitution anglaise ou française que dans Constitution impériale allemande, le droit de refuser le Budget n'est inscrit en termes précis dans les textes constitutionnels ; en Angleterre et en France, il n'est cependant contesté par personne. Il est vrai qu'il résulte indubitablement, mais toujours comme contre-partie logique du droit d'autoriser, de nombreux textes de lois ordinaires ; on peut tout au moins signaler, comme une particularité remarquable, le fait qu'un droit d'une importance aussi considérable ne soit pas établi par un article de la loi constitutionnelle et résulte indirectement de l'interprétation des lois.

Laband s'est rendu compte qu'il était difficile de dénier directement et complètement ce droit de refus au Bundesrath et au Reichstag ; aussi s'est-il surtout efforcé de ruiner la force de la loi du Budget, en tant que loi, et de limiter encore les effets juridiques qu'il lui reconnaît, de sorte que, le refus du Budget, dans les hypothèses improbables où il pourrait intervenir, devient totalement inutile. Le vote du Budget a pour seul effet de dégager la responsabilité du Gouvernement ; en supposant le Budget refusé, cette responsabilité demeure cependant pleine et entière ; mais l'action gouvernementale n'est nullement arrêtée ; elle n'est pas même entravée. Seulement, le Gouvernement exerce son

activité administrative sous sa propre responsabilité ; il aura un peu plus de mal, à la fin de l'année, pour fournir les justifications de sa gestion et pour obtenir l'approbation des Chambres. Ce système est évidemment fort commode pour le Gouvernement ; mais que devient encore avec lui le texte constitutionnel qui exige que les recettes et les dépenses publiques soient à l'avance évaluées par une loi ? Il est indéniable que le Gouvernement qui entreprend la perception de ces recettes et l'engagement de ces dépenses, alors que la loi annuelle de finances n'a pas été votée, viole l'article 69 de la Constitution de l'Empire allemand.

Refuser le Budget, c'est encore porter atteinte aux institutions existantes. « Si l'on s'en tient, ajoute Laband, au principe supérieur du droit constitutionnel, à savoir que le droit actuellement existant et les institutions légales de l'Etat ne peuvent être modifiées que du consentement du Souverain et de la Représentation populaire, et non unilatéralement par l'un des deux organes, la conséquence inévitable est que le Bundesrath ou le Reichstag, ne saurait, à lui seul, supprimer ou suspendre les lois existantes en refusant les ressources nécessaires à leur exécution ; on ne saurait chaque année s'en remettre à son bon vouloir pour autoriser ou pour suspendre l'exécution des lois d'Empire et pour maintenir les institutions de l'Empire. De ce principe résulte la règle juridique que le droit du Reichstag et du Bundesrath de consentir les dépenses est limité et lié par les lois et les institutions existantes de l'Empire ; les dépenses qui sont nécessaires pour le

maintien de ces institutions et l'exécution de ces lois ne peuvent être repoussées par lui (1) ».

Personne n'a jamais songé à prétendre que la loi annuelle du Budget puisse apporter des modifications aux lois et aux institutions existantes ou entraîner leur suppression, surtout par le fait d'une seule Assemblée. Mais qu'elle puisse suspendre momentanément l'exécution des lois d'impôts et même des lois qui établissent des dépenses pour une période de plusieurs années, c'est ce qui est parfaitement soutenable. La loi constitutionnelle l'emporte sur toutes les autres lois ; c'est un principe fondamental en droit public et un argument irréfutable pour ruiner la théorie de Laband ; un contradicteur de Laband, Hænel, le met en relief, avec une netteté frappante, dans l'exposé de sa théorie budgétaire. Or, d'après l'article 69 de la Constitution de l'Empire allemand, l'assentiment du Bundesrath et du Reichstag, au début de chaque année, s'étend à toutes les dépenses et à toutes les recettes sans distinction ; toutes les lois relatives aux finances de l'Empire demeurent suspendues aussi longtemps que la loi de finances qui autorise leur exécution n'est pas votée.

Il n'y a rien d'analogue dans la Constitution impériale allemande au système pratiqué en Angleterre. Dans le Royaume Uni, en effet, toutes les dépenses et toutes les recettes ne sont pas soumises à la nécessité de l'autorisation annuelle. Parmi les impôts, il en est qui sont permanents, c'est-à-dire

(1) LABAND, t. VI, p. 284.

dont la perception est autorisée une fois pour toutes ; il en est d'autres, au contraire, pour lesquels l'autorisation annuelle est indispensable. Il faut faire la même distinction pour les dépenses publiques.

Il est, d'autre part, superflu d'affirmer qu'un organe de l'État ne peut unilatéralement, modifier ou supprimer les lois et les institutions existantes, puisque la loi exige le consentement concordant des deux organes de l'État, représentation nationale et Gouvernement, pour que cette modification ou cette suppression soit possible. On sait que le refus du Budget, même pratiqué par chacune des deux Assemblées séparément, n'entraîne aucune de ces deux conséquences. De plus, l'argument que Laband expose avec tant de complaisance se retourne contre lui-même. Si l'une des Chambres refuse son assentiment à une modification que le Gouvernement se propose d'apporter à la gestion financière de l'Empire, et, comme le Budget doit être rendu sous forme de loi, c'est précisément dans ce cas que le consentement concordant des organes de l'État fera défaut et que le Gouvernement modifiera et même supprimera les lois et les institutions existantes, quand, sans tenir compte du défaut de loi du Budget, il mettra à exécution la réforme par lui proposée. Même dans l'hypothèse où le refus du Budget se produirait, alors que les Assemblées n'ont aucune objection à présenter contre le programme de gestion financière que lui soumet le Gouvernement, ce refus serait légitime, si le Pouvoir exécutif s'est rendu coupable de quelque grave violation de la Charte constitution-

nelle, violation dont le Parlement entend arrêter les effets par une mesure énergique. Il n'y a d'ailleurs pas d'exemple et on ne s'imagine point qu'un Parlement refuse le Budget sans raisons sérieuses ; une Assemblée qui se respecte n'use point à la légère d'un moyen, qui même dans les circonstances où son exercice est le plus légitime, conserve un caractère révolutionnaire très accentué.

C. — Après avoir combattu le droit pour le Bundesrath et pour le Reichstag de refuser le Budget, en se basant sur la nature et sur les effets juridiques particuliers de la loi de finances, sur le silence de la Constitution, sur la nécessité de ne pas porter atteinte aux lois et aux institutions existantes, Laband pense trouver de nouveaux arguments en faveur de sa thèse, en envisageant les conséquences selon lui absurdes, du refus du Budget ; il expose ses idées à ce sujet dans un paragraphe intitulé : « L'administration des recettes et des dépenses en dehors de la loi du Budget ».

Lorsque la loi budgétaire pour une raison quelconque n'est pas votée au commencement de l'année, le Gouvernement se trouve cependant dans la nécessité de gérer l'administration financière sans cette loi. La Constitution de l'Empire n'a indiqué nulle part, les principes juridiques qui doivent être suivis en pareil cas ; ces principes doivent être empruntés, par voie de déduction scientifique, aux principes juridiques généraux. Laband est contraint de reconnaître que l'administration des recettes et des dépenses de l'Empire, en dehors de la loi du Budget, est en contradiction avec la Constitution de l'Empire,

c'est-à-dire avec l'état de choses donné comme régulier dans cette Constitution. Peu importe, s'empresse de déclarer Laband, si un semblable état de choses doit être désigné comme un état « anticonstitutionnel » ou comme une « anomalie ». Il est essentiel de remarquer que la Constitution n'a rien créé pour parer à une telle éventualité ; d'autre part, ce qui est évident, la solution est indépendante du point de savoir à qui incombe le retard dans la confection du Budget. Pour un esprit épris de liberté et soucieux de ne point permettre la moindre atteinte portée aux prérogatives de la représentation populaire, la question de constitutionnalité serait, au contraire, considérée comme vitale, surtout dans un pays où ces prérogatives à peine nées et reconnues étaient déjà vigoureusement combattues par les représentants du pouvoir exécutif.

Dans le cas de retard involontaire dans la confection du Budget, quel qu'en soit l'auteur responsable, le Bundesrath, le Reichstag ou le Gouvernement lui-même, ce dernier a toujours la ressource d'un expédient analogue aux douzièmes provisoires français ; il consiste, dans la pratique de l'Empire, en une prorogation pour un mois du Budget de la période de gestion écoulée. Ces Budgets mensuels, selon Laband, constituent une anomalie au même titre que la gestion financière sans Budget ; l'article 69 exige en effet que toutes les recettes et toutes les dépenses soient évaluées *pour chaque année*.

« Si l'on considère la loi du Budget comme la seule base de la gestion financière, l'autorisation en vertu de laquelle le Gouvernement acquiert le

pouvoir de percevoir des recettes et d'effectuer des dépenses, on doit logiquement en conclure qu'en l'absence d'une loi du Budget, la gestion financière, c'est-à-dire d'une manière générale, l'activité administrative doit s'arrêter. L'absurdité de cette conséquence, déclare Laband, fait parfaitement ressortir l'inexactitude d'une pareille théorie ; elle équivaut en effet à la désorganisation et à la dissolution de l'Etat.

Si l'on s'en tient, au contraire, à la signification de la loi du Budget, telle qu'elle a été exposée plus haut, c'est-à-dire, si l'on admet que son effet juridique spécifique, consiste en ce que le Gouvernement *est dégagé à l'avance de sa responsabilité*, en tant qu'il se tient dans les limites de la loi du Budget, il en résulte par une nécessité logique, qu'en l'absence d'une loi du Budget, cet effet cesse ; c'est-à-dire, non pas que le Gouvernement soit obligé de suspendre son activité administrative, mais seulement qu'il exerce cette activité *sous sa propre responsabilité*. Il s'agit ici de la responsabilité au sens constitutionnel du mot, c'est-à-dire de la responsabilité du Chancelier de l'Empire vis-à-vis du Bundesrath et du Reichstag ». Laband remarque que la théorie qui fait dépendre l'activité administrative du vote de la loi annuelle de finances, compte de nombreux partisans en Allemagne. Pour lui, au point de vue historique, cette doctrine se rattache à la théorie anarchiste, à un état de choses ennemi de tout ordre solidement établi, et aux idées émises par la Révolution française.

Si l'on accepte, comme une vérité juridique, la

signification que Laband attribue à la loi du Budget, la conclusion qu'il en tire, quant à la possibilité d'une gestion financière en dehors de la loi du Budget, est parfaitement logique. Cependant, même en reconnaissant à cette loi un effet aussi limité et aussi particulier, on se heurte toujours aux termes de l'article 69 de la Constitution de l'Empire qui pose en règle que le Budget sera établi par une loi avant le commencement de l'année budgétaire. Toutes les considérations imaginables ne peuvent point faire qu'une gestion financière, entreprise sans cette loi, ne soit pas contraire aux textes constitutionnels.

Que le refus du Budget soit une mesure extrêmement grave, c'est certain, mais il est propable que, si le Parlement use de cet *ultimum subsidium* à l'égard de l'Exécutif, c'est que ce dernier est manifestement sorti de la légalité; il n'aura qu'à y rentrer pour que le Parlement lève son veto. Laband n'envisage même pas l'hypothèse où les torts seraient du côté du Gouvernement; il raisonne tout le temps comme si les difficultés qui peuvent se produire au cours de la discussion de la loi du Budget provenaient infailliblement de la mauvaise volonté des Assemblées. La loi du Budget naît de la collaboration des deux pouvoirs de l'État; de même que le pouvoir législatif doit tenir compte des nécessités administratives que le Gouvernement lui expose pour justifier ses exigences financières, de même le Gouvernement ne doit point rejeter sans examen, les considérations des Assemblées sur la nécessité de ménager les ressources de la nation et de ne lui point imposer des sacrifices trop lourds. Si ce n'est

pas ainsi que l'on comprend la collaboration des pouvoirs dans la gestion financière de l'État, si les concessions sont toujours imposées à l'un et jamais à l'autre, le contrôle du Parlement en matière de finances devient une formalité inutile, précisément là où l'intervention des représentants de la nation apparaît comme la plus naturelle et la plus nécessaire.

Quant à la distinction que Laband établit entre les dépenses et recettes nécessaires d'une part, dépenses et recettes facultatives d'autre part, elle doit être rejetée. Si elle se justifie en logique, si elle est légale en Angleterre, elle est inadmissible en Allemagne comme en France, puisque l'assentiment ou l'autorisation du Parlement s'étend à toutes les dépenses et à toutes les recettes sans distinction.

Sans doute, le caractère de refus du Budget sera différent, suivant que ce droit sera exercé à l'égard de l'une ou de l'autre catégorie de recettes et de dépenses. Pour les premières, celles que le Gouvernement est légalement tenu de faire, le refus d'autoriser la perception des recettes ou le refus de voter les crédits qui doivent être affectés à des dépenses légales, ne peut jamais avoir qu'un caractère comminatoire. C'est ainsi qu'a toujours été compris, dans la pratique du Régime représentatif et parlementaire en France, le refus du Budget en bloc ou le rejet des quatre contributions directes. Nulle part Laband n'envisage le refus du Budget, comme une arme aux mains du Parlement pour amener l'Exécutif à composition. Lorsqu'il rencontre cette conception chez ses adversaires, Laband répond que

l'Empire allemand ignore le régime parlementaire et la responsabilité ministérielle, et que, par conséquent, un pareil procédé de coercition ne saurait être employé par le Bundesrath et par le Reichstag. Mais le refus du Budget était pratiqué par le Parlement anglais, alors que le Régime parlementaire proprement dit, c'est-à-dire le Gouvernement de cabinet et la responsabilité ministérielle ne fonctionnaient pas encore. Seulement, le peuple anglais avait de suite compris qu'il n'aurait ni sécurité, ni liberté, si la libre disposition des richesses nationales n'appartenait pas aux seuls représentants de la nation, et si le Gouvernement du Roi les pouvait employer sans le consentement de ces mêmes représentants. Le Parlement était ainsi le maître de la situation et pouvait marcher à la conquête des libertés publiques. Rien dans la Constitution de l'Empire allemand ne permet de restreindre, comme le fait Laband, les pouvoirs du Parlement en matière de finances, et puisqu'il faut rechercher dans les modèles historiques, les éclaircissements qu'on ne trouve pas dans les textes, on est amené à conclure que les pouvoirs du Parlement allemand en matière de finances, doivent être au moins aussi étendus que pouvaient l'être ceux du Parlement d'Angleterre, alors que le Régime parlementaire était encore inconnu dans ce pays.

Quant aux dépenses facultatives, c'est-à-dire celles pour lesquelles le Gouvernement n'est tenu d'aucune obligation juridique, Laband doit bien convenir que pour les effectuer, le Gouvernement a besoin d'être autorisé par la loi du Budget, dans le cas où une

loi spéciale ne lui donne pas exceptionnellement le droit d'effectuer une dépense ; par conséquent, la non existence de la loi du Budget a, en général, pour effet de forcer le Gouvernement à renoncer à ces dépenses. Ceci est parfaitement conforme à la conception normale des droits du Parlement en matière de finances. Le contrôle financier du Bundesrath et du Reichstag est réduit à si peu de choses par le système compliqué de Laband, que, sauf ce droit réel et précis de refuser les dépenses facultatives, on semble en droit de conclure que les finances de l'Empire allemand sont à la libre disposition du Gouvernement. Cependant, en dépit de cette apparente exception, cette même conclusion nous est imposée par Laband. Il termine en effet son paragraphe des recettes et des dépenses sans budget, par les considérations suivantes : « Cependant, le Gouvernement peut, pour des raisons de fait, se trouver obligé d'effectuer des dépenses de ce genre. Le droit d'effectuer des dépenses repose sur l'obligation générale du Gouvernement de veiller aux intérêts pressants de l'État ; c'est un contresens que de soumettre l'administration de l'État à la fiction d'après laquelle il ne peut y avoir d'intérêt pressant de l'État, de dépenses nécessaires, que l'intérêt et les dépenses dont l'urgence et la nécessité ont été reconnues à l'avance par une loi ».

« Aussi, même s'il existe une loi du Budget, il peut arriver que le Gouvernement doive effectuer des dépenses que la loi du Budget n'a eu nullement en vue, et que même peut-être, elle ne pouvait avoir en vue. En ce qui concerne les dépenses extra-budget-

taires, le Gouvernement n'est cependant pas seulement tenu de prouver que la somme employée était nécessaire et proportionnée au but dont il s'agit ; il affirme aussi, sous sa responsabilité, que le but de la dépense elle-même était commandé par l'intérêt pressant de l'Empire. Telle est la situation dans laquelle se trouve le Gouvernement, lorsque, en l'absence de loi du Budget, il gère l'administration en ce qui concerne toutes les dépenses qui ne reposent pas sur un pouvoir légal spécial ou sur une obligation légale spéciale ; c'est pourquoi l'on peut poser en principe que lorsqu'aucun Budget n'a été établi, le Gouvernement assume pour toutes les dépenses ne reposant pas sur des dispositions légales spéciales, une responsabilité analogue à celle qu'il assume pour les dépenses extra-budgétaires, lorsqu'il administre en vertu de la loi du Budget. »

Que reste-t-il, après cela, de l'obligation pour le Gouvernement d'obtenir du Parlement le vote annuel de la loi de finances, avant de percevoir une recette ou d'engager une dépense. L'Exécutif saura toujours se justifier par l'intérêt pressant de l'Etat et il sera le seul juge de cet intérêt. Quant à la responsabilité que le Gouvernement encourra de ce fait, Laband n'en parle pas ; nulle part, il ne nous indique quels en sont les éléments et surtout quelle en sera la sanction ; la vérité est qu'il n'y en a pas. Avec le système préconisé par Laband, la Constitution de l'Empire allemand qui paraissait être un progrès dans la voie du contrôle financier du Gouvernement par le Parlement, n'a apporté aucun changement.

Les Chambres allemandes, en tant qu'organe législatif, peuvent toujours refuser de voter les lois qui entraînent la création de dépenses nouvelles ; c'est ainsi qu'en 1856, le Bundesrath et le Reichstag refusèrent d'augmenter les charges militaires ; plus récemment encore, ils opposèrent une assez longue résistance au projet impérial d'augmentation de la flotte allemande. Le Gouvernement vient toujours à bout de cette résistance, soit en patientant, soit en divisant la majorité par des concessions habilement accordées, tantôt à l'un, tantôt à l'autre parti. Qu'advierait-il si, comme en 1856, il s'avisait d'exécuter ses projets, sans tenir compte de la volonté du Parlement ? On ne peut point toujours compter sur une guerre heureuse pour dénouer le conflit. C'est bien dans cette hypothèse que le Bundesrath et le Reichstag useraient avec bonheur du droit de refuser le Budget en bloc. Avec la théorie de Laband, le pouvoir exécutif demeure, en matière de finances, presque entièrement libre ; il est astreint à la seule formalité de demander aux Assemblées la ratification des faits accomplis, devant lesquels ces dernières sont bien obligées de s'incliner, puisqu'il n'est point pour elles d'autre solution possible.



CHAPITRE III

L'École de Laband

Un très grand nombre d'auteurs importants qui ont traité du Droit public allemand ont déclaré se rallier sur les points principaux aux principes développés par Laband ; seulement ils les ont exposés et justifiés d'une manière qui leur est, en partie, propre. Il serait sans intérêt de donner une énumération complète de ces témoignages, déclare Laband lui-même, ou de donner une analyse des questions accessoires ; la charpente de la théorie, ce qui est l'essentiel, nous est connue par l'examen de l'exposé de Laband.

Mais si l'opinion défendue par cet auteur et la grande majorité de ses partisans, aboutit à reconnaître au Gouvernement des pouvoirs très étendus, et par là même au Parlement des pouvoirs très restreints, en matière financière, ils essayent du moins de baser leur opinion sur des principes juridiques ; la conclusion en est déduite scientifiquement, selon la propre expression de Laband. Il est, par contre, des théoriciens de cette école, et, à ce point de vue, ils méritent d'être signalés, qui interprètent les textes et concluent dans le même sens, sans prendre tant de précautions. Pour Bornhak (1) et von

(1) BORNHAK. *Preussisches Staatsrecht*, t. III, p. 596 et suiv.

Rœnne (1), le Budget n'est pas une loi proprement dite, mais un acte d'administration appliquant les lois en vigueur. Les impôts sont établis par des lois permanentes et le Budget des recettes n'en fait qu'assurer l'exécution ; de même, les dépenses sont, ou fixées par des lois, ou rendues indispensables pour l'exécution de certaines lois ; le Budget des dépenses ne fait qu'assurer l'application de ces lois. Si le Landtag refuse le Budget et si ce refus est un obstacle insurmontable, l'exécution des lois est arrêtée. Or, le pouvoir législatif en Prusse comprend trois éléments : le Roi, la Chambre des Seigneurs et le Landtag.

La loi est faite par ces trois membres. Comment peut-on admettre qu'un seul de ces membres, la Chambre des députés, puisse, en refusant le Budget, rendre impossible l'exécution de la loi ? Il y aurait là un empiètement intolérable du Landtag sur les deux autres membres du Pouvoir législatif, sur les droits du Roi et de la Chambre des Seigneurs. Bien plus, il est des dépenses qui ne sont pas fixées par la loi, et qui, cependant, sont indispensables pour assurer la sécurité intérieure ou extérieure de l'État. L'existence même de l'Etat est compromise si ces dépenses ne sont pas effectuées. Le Landtag peut-il, par le refus du Budget, mettre l'Etat en péril ? Le Gouvernement qui, lui aussi, est chargé de défendre le royaume et de veiller à sa sécurité, ne peut pas être arrêté par la mauvaise volonté d'une Assemblée ; il faut lui permettre de passer outre.

(1) VON RËNNE, *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, t. I, p. 592 et suiv.

« La loi budgétaire, dit Bornhak, en termes énergiques, n'a d'autre utilité que de faciliter la besogne des fonctionnaires. Dès lors, le rejet du Budget est à peu près dépourvu de toute signification. Les impôts légalement établis, continuent à être levés, les dépenses nécessitées par les lois ou *les faits* sont toujours payées. La position du Gouvernement est seulement un peu plus difficile, en ce qu'il doit prouver, lors de la reddition des comptes, la nécessité de chaque dépense particulière ».

La théorie de Bornhak et de von Roenne est la même que celle de Laband, mais exposée avec plus de simplicité ; ils ne s'embarrassent point de principes juridiques et de déductions scientifiques. Leur théorie soulève naturellement les mêmes objections que celle de Laband ; elle se soucie trop peu du texte constitutionnel qui pose en règle générale que toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être évaluées *dans la loi* du budget *avant* le commencement de l'année budgétaire ; elle est la négation presque absolue de tout pouvoir du Parlement en matière financière.

Ces auteurs commencent par poser en principe que le budget n'est pas une loi, mais un acte administratif ; ce principe est infirmé par l'article 99 de la Constitution prussienne et par l'article 69 de la Constitution de l'Empire allemand. Puis ils font intervenir cette idée que le vote, comme l'exécution de la loi, nécessitant la collaboration des trois organes de l'État, l'un d'entre eux ne peut arrêter par sa seule volonté l'exécution de la loi. Mais il est tout aussi juste d'affirmer que l'un d'entre eux,

l'Exécutif, ne peut entreprendre l'exécution de la loi, lorsque l'assentiment nécessaire des deux autres, prescrit non pas par une loi ordinaire, mais par la Constitution, lui fait défaut. Tous les arguments de ces auteurs viennent se heurter aux textes constitutionnels ; qu'il s'agisse d'un consentement donné dans un acte administratif par les Assemblées, ou du vote d'une véritable loi qui établit le Budget, ce qui équivaut à un consentement donné par les Assemblées au projet de gestion financière du Gouvernement, mais avec la garantie supérieure de la forme de loi, tout système qui permet aux représentants du pouvoir exécutif de ne point tenir compte de cette prescription, viole la Constitution.

La conception de ces auteurs donne la prépondérance au Roi, dans la Constitution prussienne, et à l'Empereur dans la Constitution allemande ; elle est la conséquence des idées allemandes sur la souveraineté. Ils repoussent le principe français de la souveraineté nationale ; pour eux, la souveraineté réside dans l'État ; or, dans l'État, c'est le monarque qui a la jouissance de la souveraineté, en tant que droit propre, et non pas en vertu d'une délégation du peuple. Au contraire, les Assemblées n'ont pas de droits propres ; elles tiennent leur pouvoirs du prince lui-même qui a consenti à limiter sa souveraineté, à observer certaines formes dans l'exercice de son droit, mais jamais il n'a partagé sa souveraineté avec les Chambres.

Si ces idées étaient justes, et si les conséquences que Laband et son école en tiraient étaient parfaitement logiques avant les Constitutions de 1850 et

de 1871, ne peut-on point soutenir aujourd'hui avec quelque apparence de vérité, que les idées sur les droits des peuples, qui semblent avoir pris corps dans les Constitutions prussienne et allemande, ont quelque peu battu en brèche les principes de souveraineté monarchique ? Pour la confection d'une loi quelconque, le Gouvernement ne peut se passer de la collaboration des Assemblées ; il ne pourrait mettre à exécution un projet de loi que la représentation nationale aurait repoussé. Pourquoi en serait-il différemment en matière budgétaire, surtout quand la Constitution a pris soin de spécifier que le Budget serait établi par une loi ? N'est-ce pas au contraire, pour sauvegarder les intérêts et la liberté des citoyens en cette matière comme en toute autre ? Nombre de théoriciens allemands ont résolu la question dans ce sens.

TROISIÈME PARTIE

LE REFUS DU BUDGET DANS LA DOCTRINE ALLEMANDE THÉORIES QUI RECONNAISSENT AU PARLEMENT LE DROIT DE REFUSER LE BUDGET

Si le système du Gouvernement défendu dans la doctrine par Laband et son école réunit de nombreux partisans, la théorie opposée qui tend à introduire en Allemagne le droit budgétaire, tel qu'il est pratiqué dans les pays libres et tel qu'il doit être pratiqué pour répondre aux aspirations libérales des peuples, aussi vives en Allemagne que partout ailleurs, réunit des partisans plus nombreux encore, de l'aveu même de Laband. — « Toutefois, dit-il en discutant l'opinion de ses adversaires, en ce qui concerne l'autorisation des dépenses, Arndt édifie une théorie qui a d'autant plus besoin d'être examinée qu'elle correspond à une opinion plus répandue (1). » — Nombreux en effet sont les auteurs qui reconnaissent au Reichstag et au Bundesrath le droit de refuser le Budget. Les arguments invoqués en faveur de cette opinion sont toujours sensiblement les mêmes ; seules les conclusions comportent quelques différences non pas de nature, mais de degré

(1) LABAND. *Appendice sur le Droit budgétaire*, t. VI, p. 350 et suiv.

dans la voie du libéralisme, suivant que les tendances générales des auteurs, à ce point de vue, sont plus ou moins accentuées. Aussi suffit-il, comme pour la théorie contraire, d'exposer dans son ensemble l'argumentation de l'un d'entre eux, quitte à signaler chez les autres les conceptions qui, sur certains points spéciaux, leur sont propres. On aura de la sorte, une idée suffisamment juste et complète du courant libéral allemand en matière budgétaire.

La théorie de Laband est contredite d'une façon absolue et dans chacun de ses éléments par le système de Hænel. Cet auteur s'efforce de réfuter Laband à toutes les pages de son œuvre ; il suit pas à pas le plan adopté par Laband pour exposer et défendre sa conception du droit budgétaire, et il reprend, un à un, les principes de la théorie de Laband. Ce mode de discussion nous obligera à de fréquentes redites ; aussi ne faudra-t-il point s'étonner si l'on retrouve à chaque instant le nom et les arguments de Laband, qu'Hænel reprend, l'un après l'autre, au cours de son exposé, pour mieux les combattre. Il serait difficile, sinon impossible, de présenter la théorie de Hænel, sans craindre d'altérer sérieusement la pensée de l'auteur, en éliminant tout ce qui peut paraître, à première vue, faire double emploi avec l'exposé et la critique de la théorie de Laband, objet de notre seconde partie. D'autre part, il nous faut encore revenir aux arguments de Laband pour cette raison qu'il a critiqué à son tour la théorie de Hænel ; comme nous adhérons, sauf une réserve d'une importance secondaire à la théorie de ce dernier, nous ne pou-

vions laisser sans réponse les objections que Laband lui adresse, et que cet auteur considère, à tort, comme décisives.

Hænel tente de prouver à grands renforts d'arguments et y parvient, selon nous, que le droit constitutionnel germano-prussien exige, en fait, que le Gouvernement obtienne chaque année du Parlement l'autorisation légale en vue d'effectuer les dépenses publiques. Il expose sa théorie budgétaire dans le chapitre IV d'une monographie intitulée « La loi au sens formel et au sens matériel ». La partie de beaucoup la plus étendue de cet ouvrage est, en effet, consacrée à l'examen de la notion de loi. Laband a critiqué très vivement la notion de loi, selon Hænel ; il nous faut présenter les critiques de Laband et résumer, à ce point de vue, les idées de Hænel, puisqu'il les appliquera, par la suite, à la loi du Budget ; sa théorie budgétaire est, en effet, liée au parti qu'il a pris au préalable sur la nature juridique de la loi en général. Si, dans le détail, les critiques de Laband sont justes, il n'en faut pas moins considérer, comme un principe fondamental et indiscutable, la règle que la forme de loi emporte le fond, c'est-à-dire que par l'effet de cette forme, le contenu de la loi, quel qu'il soit, devient une règle de droit, une loi dans toute l'acception du terme. De la discussion de la notion de loi, nous ne voulons retenir que ce principe essentiel ; Hænel a eu le grand mérite de le mettre en lumière.

Hænel (1) pose en principe que tout ce qui est

(1) HÆNEL. *das Gesetz in formellem und materiellem Sinne* Leipzig, 1888.

revêtu de la forme de loi constitue un précepte juridique, et il conclut naturellement que toute loi a pour contenu nécessaire un précepte juridique. Il prétend que « ce à quoi on doit se conformer et obéir » n'est « représentable » que sous forme de loi et il ajoute que « du seuil de ses observations juridiques, il repousse une notion de loi qui, quelque sens qu'on lui donne, doit aussi comprendre ce qui n'a aucune importance juridique ». Cette façon d'argumenter est évidemment commode ; Hænel pose en principe ce qu'il veut prouver et rejette ce qui contredit sa thèse. Du reste, il est forcé de reconnaître qu'il existe des lois sans contenu juridique ; il arrive que le législateur peut méconnaître son rôle « et il peut se servir de son talent d'exposition pour mêler et associer la forme de loi, à tout ce qui est, d'une manière générale, susceptible d'être exprimé par des mots ». « Sans doute, ajoute Hænel, ce qui n'est jamais que la loi comme texte, comme document écrit et verbal. »

Hænel sépare dans « un texte de loi » les parties constitutives qui ont un contenu juridique et celles qui n'ont aucune importance juridique et dont il dit « qu'elles ne sont pas des lois dans le sens juridique général ». Tout ceci est parfaitement arbitraire. Laband a mis facilement en lumière la pétition de principe qui se cache sous ces définitions. Rien ne justifie juridiquement la division des lois qui sont des lois « dans le sens juridique » et des lois qui ne sont pas des lois. Comment peut-il se faire que « ce à quoi l'on doit obéir et se conformer » n'est « représentable que sous forme de loi, mais que

« l'exposé de la forme légale » peut embrasser tout ce qui est susceptible d'être représenté par des mots ?... C'est un véritable chaos.

Dans l'État constitutionnel, l'essence de la loi consiste d'après Hænel, exclusivement en la forme de loi, forme qui « porte en elle le contenu juridique ». Il attribue à cette forme le pouvoir de transformer en précepte juridique tout ce qu'elle renferme. Il enseigne « qu'une disposition qui, par son contenu, pourrait être une instruction de service, un ordre administratif, une ordonnance dans le sens matériel du mot, éprouve, lorsqu'elle a été adoptée, en entrant dans une loi, *une transformation fondamentale au point de vue de sa nature juridique* ; elle devient la règle du législateur et n'est plus en aucune façon un ordre d'un détenteur d'un pouvoir de service ». Laband ne trouve point de termes assez ironiques pour qualifier cette conception. « Ce dogme de la *transsubstantiation*, dit-il, au moyen de la puissance miraculeuse de la forme de loi, constitue la véritable pierre angulaire de la théorie de Hænel. A l'aide de ce dogme, il devient naturellement très facile de montrer qu'un devis de recettes et de dépenses, par là même qu'il est établi par voie législative, éprouve une transformation fondamentale, quant à sa nature juridique, et devient un « précepte juridique. »

Quoi qu'en dise Laband, il est rationnel et logique de considérer comme une loi, c'est-à-dire comme une règle de droit ayant tous les effets de la loi, tout acte qui émane du pouvoir législatif, et revêtu de la forme de loi. Cette conception extraordinaire,

selon Laband, est celle qui triomphe dans tous les pays libres, principalement en Angleterre et en France dont les citoyens passent pour avoir une juste notion de la loi. Le système préconisé par Laband n'est-il pas au contraire irrationnel et arbitraire ? La loi du Budget, selon lui, est une loi sans en être une, incomplète dans ses effets, parce qu'elle ne contient point de précepte juridique. Avec un pareil système, on ne sait plus où on va.

Pour donner naissance à la loi selon Hænel, objecte encore Laband, il ne suffit pas d'une coopération des facteurs législatifs, il doit encore s'y ajouter d'autres « conditions formelles » à savoir la rédaction de l'acte législatif et la publication. Aussi Hænel déclare « que l'autorisation ultérieure des dérogations budgétaires, constitue une modification de la loi du Budget qui survient non sous forme de loi, mais sous forme de décision unilatérale de la part de chacun des deux corps législatifs ». Ici Laband triomphe ; on se trouve en présence d'une loi non revêtue de la forme de loi ; dans le même ordre d'idées, il remarque qu'Hænel laisse de côté, sans l'expliquer, la force obligatoire des décisions du Reichstag au sujet des titres particuliers du Budget, décisions qui, cependant, ne sont ni insérées, ni publiées dans le « texte de la loi ». Evidemment, il y a là des anomalies difficilement explicables ; mais sont-elles légales ou résultent-elles seulement de la pratique parlementaire ? En tous les cas, elles n'infirment en rien l'article 69 de la Constitution de l'Empire qui exige que le Budget soit établi par une loi avant le commencement de l'année.

La théorie budgétaire de Hænel est beaucoup plus correcte au point de vue juridique. A raison de son importance et de sa cohésion, il nous a paru préférable de l'exposer d'une façon absolument impersonnelle, sans interrompre le développement normal des idées de l'auteur par des approbations ou des critiques. Aussi toutes les idées, tous les arguments contenus dans le chapitre I^{er} de cette III^e partie, appartiennent-ils en propre à Hænel, ainsi que les qualificatifs parfois très énergiques dont il se sert à l'égard de ses contradicteurs. Nous avons réservé notre opinion pour le chapitre intitulé « Examen critique de la théorie de Hænel » dans lequel nous répondons aux objections qui lui ont été adressées par Laband.

La théorie budgétaire de Hænel comprend quatre parties principales intitulées : Etablissement et nature juridique de la loi du Budget — Importance et effets de la loi du Budget — Règles de l'Administration financière — De la gestion financière en dehors de la loi du Budget. — Nous exposerons ces quatre points principaux de la théorie de Hænel après avoir résumé les considérations générales qui les précèdent.

Hænel constate que Laband a imaginé pour la première fois sa théorie à propos de la loi périodique qui fixe les recettes et les dépenses de l'administration de l'État. Cette loi présente des particularités et des différences dans les procédés techniques de son établissement et dans son mode de sanction légale, ce qui la distingue des autres lois. Quand, dit Hænel, à propos de circonstances aussi parti-

culières, on s'efforce de déduire des idées générales dont la portée dépasse de beaucoup le domaine dans lequel on entendait circonscrire ses recherches, on s'expose à tomber dans de fausses généralités. Laband et son école n'ont pas su éviter ce danger. Cependant, s'il faut se garder de cette généralisation dangereuse, ce n'est pas à dire que les circonstances particulières qui y ont donné lieu, ne soient pas susceptibles et n'aient pas besoin d'être soumises à un examen scientifique particulier, et d'être éclairées au moyen de conceptions particulières. Il n'est pas impossible que ces mêmes conceptions, dont on n'a pas pu admettre la portée générale, restent néanmoins parfaitement exactes quand on sait restreindre leur application dans de justes limites.

Hænel entend s'appuyer uniquement sur le droit public allemand pour étudier la question budgétaire. Il désapprouve la caricature tendancieuse que certains auteurs font du droit franco-belge dans le dessein de le discréditer. Cette caricature a été obtenue par eux au moyen d'idées politiques toutes faites, au milieu des luttes de partis, et grâce à la confusion arbitraire de l'effet de la loi de finances et de celui des lois d'impôts ; enfin, en négligeant de tenir compte des articles de la Constitution et des lois qui s'y rattachent, ainsi que de la science méthodique du droit en Belgique et en France.

Quant au droit public allemand, il offre, sous le rapport du droit financier, deux types qui diffèrent absolument l'un de l'autre. Des exemples du premier type sont les Constitutions de Saxe et de Bavière. D'après ces Constitutions « la loi de finan-

ces ou loi d'impôts » qui autorise les impôts, est seule une loi. Le Budget au contraire, est établi par les Etats et le Gouvernement agissant de concert. Sans doute, c'est d'après ce Budget que la loi de finances est rendue ; c'est bien lui qui est la raison de son existence légale, mais lui-même ne prend pas la forme de loi. Aussi ne peut-il avoir aucun des effets légaux dont cette forme est la condition.

Quant au second type, on le trouve dans toutes les Constitutions allemandes, qui contiennent la clause suivante : « Le Budget des dépenses et des recettes de l'Etat est établi en vertu d'une loi ». Cette clause peut encore résulter de lois particulières ou avait été ajoutée à la Constitution, à la suite d'une pratique constante.

Hænel déclare que seuls des esprits superficiels et irréfléchis, peuvent ranger dans la même catégorie ces deux types de droit financier. Il est bien évident, que la question de savoir si l'on doit ou si l'on peut admettre une double conception de la loi, se pose uniquement pour la loi budgétaire, et non pour le Budget qui ne revêt pas la forme d'une loi.

La Constitution prussienne fut longtemps l'exemple le plus notable du deuxième type. Mais les principales dispositions de cette Constitution ont été importées dans la Constitution de l'Empire allemand, pour tout ce qu'elles ont d'essentiel. A cela s'ajoute cet autre fait que la loi prussienne à laquelle la loi budgétaire doit toute sa valeur légale, est la loi du 27 mars 1872 relative à la Chambre des Comptes ; de plus, toutes les dis-

positions purement réglementaires qui concernent le fonctionnement de la Chambre des Comptes, érigée en Cour des Comptes d'Allemagne, comme tribunal de révision des comptes de Prusse, ont été transformées en une véritable loi d'Empire, depuis la loi d'Empire du 11 février 1875, encore que cette transformation ne soit que provisoire et qu'elle se maintienne depuis lors, grâce à des renouvellements périodiques.

On se trouve ainsi sur le terrain solide d'un véritable droit commun, d'autant plus solide qu'il est le même que celui du Droit constitutionnel du plus grand état indépendant de l'Allemagne, sans cependant se confondre avec lui, en pratique, sur tous les points.

Les explications générales fournies par Hænel, à propos de la notion de loi, permettent également la réfutation du jugement erroné que l'on porte sur la loi, en disant qu'elle ne peut contenir des règles de droit, et qu'elle demeure, par conséquent, un acte d'administration, quand par sa destination, elle appartient à l'administration de l'État et non au domaine de la jurisprudence ; quand, enfin, elle a pour objet un contrôle financier et qu'elle sert de contrepoids à l'Administration des finances.



CHAPITRE PREMIER

La Théorie budgétaire de Hænel

Le principal objet à considérer, déclare Hænel, demeure la théorie de Laband. *Le point de départ* en est contenu dans cette question : « Quel rapport y a-t-il entre la loi budgétaire et l'ensemble des lois qui, à côté et en dehors de la loi du Budget, sont destinées à régler l'Administration financière, les recettes et les dépenses de l'État (plus exactement, l'encaissement des recettes et l'ordonnancement des dépenses), ou qui, malgré la différence de leur but administratif ont cependant un résultat au point de vue financier? »

C'est avec raison que Laband, dit Hænel, a déclaré que cette question constituait le problème dont la solution exacte devait permettre d'élaborer la théorie juridique de la loi budgétaire, c'est-à-dire de donner une explication exacte et suffisante de la nature juridique et des effets juridiques de cette loi. Partant de là, et considérant ce point de vue comme de la plus haute importance, déclare Hænel, qui commence par résumer la théorie de son contradicteur, Laband examine toutes les phases successives du développement de la loi du Budget et même, celle où, après qu'elle a échoué, on ne peut plus prétendre qu'elle existe. De ce point de vue, il considère la loi du Budget, comme une loi au sens formel seulement, et il pose les trois principes suivants destinés à exprimer cette théorie :

1° L'établissement de la loi budgétaire est un acte d'administration.

2° Le Budget une fois établi est une loi dont le contenu ne constitue pas des règles de droit.

3° Il y a une administration financière légale, même en l'absence d'une loi budgétaire.

Ce sont ces trois principes qu'il faut examiner. Mais, pour chacun d'eux, la question se pose de savoir si l'élaboration de la théorie du droit positif rend nécessaire, ou même simplement possible, la distinction de la loi considérée dans le fond et dans la forme.

A. — ETABLISSEMENT DU BUDGET

Les conditions, soit générales, soit particulières, qui président à la fixation des chapitres des recettes et des dépenses de l'Empire, sont contenues, en principe, dans l'article 69 de la Constitution de l'Empire. Dans une seule clause, cet article rassemble une série de règles distinctes qui sont les suivantes :

L'état budgétaire de l'Empire, sur lequel sont portées toutes les recettes et toutes les dépenses, est établi en vertu d'une loi.

Cette loi n'a d'application que pour une année budgétaire.

Elle doit être renouvelée pour chaque année budgétaire.

Elle doit être rendue avant le commencement de l'année budgétaire.

Toutes ces règles particulières ont un double sens.

D'un côté, la loi budgétaire est une loi comme les autres lois. Son établissement ne peut avoir lieu que si l'on se conforme aux prescriptions auxquelles la législation est soumise. Elle est subordonnée aux règles que la Constitution a établies, en ce qui concerne l'activité législative. Mais, d'un autre côté, la loi du Budget se distingue des autres lois, en ce que, le fait de décider si elle doit ou non être rendue, ne dépend pas de l'appréciation que peut porter le législateur sur son utilité ou sa nécessité, mais au contraire, l'existence de cette loi d'une manière générale et plus particulièrement à un moment donné et pour un temps donné, est une nécessité qui découle de la Constitution.

De l'ensemble de ces prescriptions qui cadrent si bien les unes avec les autres et qui, par leur formule même, révèlent l'intention de présenter un tout harmonieux, résultent les principes déterminants de l'établissement de la loi budgétaire.

I. — Les facteurs législatifs sont tenus d'observer les principes que la Constitution a posés d'une façon expresse et particulière pour l'établissement de la loi budgétaire.

Ces principes sont contenus dans les articles 69 à 71.

Le premier de tous est que toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être évaluées et portées sur le projet de Budget. Une administration financière, dont les recettes et les dépenses pourraient être prévues et par conséquent évaluées en dehors

et indépendamment du projet de Budget, est interdite par la Constitution.

Si, en Prusse, une grande partie de l'administration financière, reposant sur des crédits extraordinaires, est exécutée indépendamment du projet de Budget, ce n'est que grâce à la connivence de tous les éléments législateurs qui s'entendent entre eux pour violer grossièrement la Constitution. L'administration financière de l'Empire, agissant en conformité de son droit et de son devoir, n'a pas accepté une semblable pratique.

Les règles constitutionnelles s'occupent ensuite particulièrement du chapitre des recettes; elles prescrivent non seulement, ce qui est bien naturel, l'inscription de tous les titres de recettes que la Constitution a prévus dans une série d'autres dispositions, mais elles règlent encore l'ordre suivant lequel on doit faire appel aux recettes pour couvrir les dépenses.

Toute dérogation à ces principes, quand elle est contenue dans le projet du Conseil fédéral (Bundesrath) donne au Reichstag le droit d'amendement; et de même le Conseil fédéral peut rejeter le projet quand cette dérogation résulte d'un amendement du Reichstag. Au contraire, tout amendement et tout refus du Budget par l'une des Assemblées viole la Constitution, quand cet amendement ou ce refus a pour objet d'imposer de semblables dérogations à l'autre partie.

II. — L'établissement du Budget n'est pas seulement soumis à l'observation des règles constitu-

tionnelles qui s'y rapportent spécialement, mais encore à l'observation des règles générales par lesquelles la Constitution a limité toute activité législative. Il en est ainsi pour les deux règles principales que posent les articles 2 et 5 de la Constitution de l'Empire. L'élaboration de toute loi (et partant aussi de toutes les propositions qui tendent à la compléter, à la modifier, à l'abroger ou bien encore à ne pas l'observer), est soumise à la condition du double consentement du Reichstag et du Conseil fédéral. Toute loi constitutionnelle a une portée d'application générale. Elle lie toutes les personnes qu'elle concerne, non seulement les sujets et les autorités, mais aussi les législateurs eux-mêmes, aussi longtemps que son abrogation n'a pas été obtenue par la voie constitutionnelle.

Il faut aussi, d'autre part, noter cette particularité de la loi du Budget; les deux règles principales indiquées s'accordent parfaitement avec cette autre règle également importante et prescrite par la Constitution; l'élaboration de la loi du Budget est une nécessité.

En admettant que cet accord existe, on peut en tirer les conséquences logiques suivantes :

1^{re} Conséquence. — Les recettes et les dépenses, quand et dans la mesure où elles sont prescrites par la loi, soit dans leur nature, soit en même temps dans leur nature et dans leur « quantum », ont leur raison d'être dans le maintien des institutions et des administrations créées par la loi ou sont inséparables des mesures prescrites par la loi. Ce sont

les recettes et les dépenses de cette sorte que Laband qualifie fort bien de « nécessaires au point de vue du droit public ». Du moment qu'elles ont ce caractère, elles ne peuvent faire l'objet d'un refus de la part d'une des deux parties seulement. Car ce refus signifie que ces recettes et ces dépenses sont irréalisables ; c'est modifier, abroger ou du moins inobserver la loi, ce qui exige aux termes de la Constitution le double consentement du Bundesrath et du Reichstag. Laband a parfaitement raison de dire que dans la prescription de l'article 62, alinéa 4, de la Constitution de l'Empire,

« L'organisation de l'année de l'Empire, telle qu'elle existe légalement de par la Constitution, sert de base à l'établissement du chapitre des dépenses de l'année. »,

il ne s'agit pas d'une exception, mais de l'application d'un principe général. Il faut même ajouter « qu'un droit d'approbation entièrement libre et que rien ne limite est contraire à la Constitution ».

Donc, si le Bundesrath néglige d'inscrire des dépenses et des recettes, soit d'une manière générale, soit pour le montant fixé par la loi, le Reichstag est autorisé à opérer cette inscription. De son côté, le Bundesrath n'a pas le droit de refuser son approbation au Budget ainsi amendé. Si, d'autre part, le Reichstag efface d'une manière absolue ou pour le montant fixé par la loi, des dépenses ou des recettes dont la nécessité est reconnue par la loi, il s'en suit pour le Bundesrath le droit de refuser son approbation au Budget ainsi amendé.

2^e *Conséquence.* — Par contre, des recettes et des dépenses qui ne sont pas légalement nécessaires, soit d'une manière absolue, soit par un quantum déterminé, c'est-à-dire des recettes et des dépenses dont la nécessité n'est pas fondée en droit public, sont et demeurent au regard de ce même droit des recettes et des dépenses absolument libres auxquelles n'oblige aucune disposition de la loi.

De semblables recettes et de semblables dépenses ont besoin, pour être inscrites dans le projet de Budget, précisément parce que celui-ci doit absolument être transformé en loi, en vertu de la Constitution, d'un double consentement volontaire de la part du Bundesrath et du Reichstag. Aucune des deux parties n'est autorisée à les imposer à l'autre.

En conséquence, le Reichstag ne peut pas inscrire des dépenses ou des recettes qui sont facultatives par leur nature, sans l'assentiment du Bundesrath ; il ne peut pas davantage augmenter arbitrairement des dépenses et des recettes dont le quantum est facultatif, si le Bundesrath n'est pas d'avis de les inscrire pour un pareil quantum. Le Bundesrath est autorisé à rejeter un budget amendé de la sorte contrairement à la Constitution. D'autre part, le Reichstag est autorisé, par la Constitution, à supprimer des dépenses ou des recettes qui, par leur nature sont facultatives et à diminuer celles dont le quantum, au moins, est facultatif, à la seule condition que cette diminution ne constitue pas une abrogation, une modification, ou une inobservation des lois qui les établissent ou n'aient pas un de ces effets pour conséquence. Le Bundesrath n'est

pas autorisé à rejeter un projet de Budget ainsi amendé par voie de suppression ou de réduction.

La raison de l'impossibilité légale du rejet, déclare Hænel, est évidente ici comme dans tout ce qui précède. L'élaboration de la loi budgétaire est une obligation pour les Assemblées, de par la Constitution. Cette loi ne peut donc, si l'on ne veut pas donner à la Constitution une interprétation absolument contradictoire, être soumise à des conditions dont l'accomplissement d'autre part, ne peut être exigé en vertu de la Constitution.

Le Bundesrath n'a pas davantage reçu de la Constitution *un droit absolu et illimité de refus* que le Reichstag n'a reçu d'elle un droit d'amendement et par conséquent un droit d'autorisation illimité pour la loi du Budget.

3° *Conséquence.* — Les règles applicables aux recettes et aux dépenses prises à part, le sont également au Budget dans son ensemble.

A prendre l'article 69 dans toute la rigueur de ses termes, il n'y a pas, ni pour le Reichstag, ni pour le Conseil fédéral, de droit de refus ou de rejet du Budget en bloc, en tant que Budget, c'est-à-dire pour des motifs qu'on ne peut et ne veut pas appuyer sur l'inobservation des devoirs particuliers de l'autre partie (Reichstag ou Bundesrath).

Sans doute il est indubitable, même sur le terrain du droit le plus strict, qu'un pouvoir public qui viole une partie de la Constitution pour étendre sa puissance, ne peut revendiquer jamais et à l'égard de qui que ce soit le droit d'être obéi, au

nom même de la Constitution, à l'encontre des autres parties de la Constitution qui l'ont favorisé dans son attentat. Mais la question de savoir dans quelles circonstances et jusqu'à quel point, il y a un droit de légitime défense en droit public, n'est assurément pas de celles dont la nature particulière de la loi budgétaire peut fournir l'explication. C'est une question générale dont la solution ne dépend pas plus de la loi budgétaire que de toute autre partie de la Constitution. Au point de vue du droit, il n'y a assurément que le coup d'Etat qui justifie la révolution, et il n'y a que la révolution pour justifier le coup d'Etat. Le rejet pur et simple du Budget en bloc est également un acte révolutionnaire et un coup d'État.

III. — Comme pour toute autre loi, la Constitution exige, pour l'établissement du Budget, que les deux éléments législateurs soient placés dans les mêmes conditions, également libres et indépendants ou également limités. C'est précisément pour cette raison que l'idée de recettes et de dépenses obligatoires en droit public a été strictement limitée au domaine de la loi. C'est dans la loi seulement que la volonté arbitraire des éléments législateurs, se confond dans une même volonté tendue vers un même objet. Grâce à la loi seulement, chacune des deux parties ne s'en rapporte pas à la volonté de l'autre, mais à une règle générale qui les domine toutes les deux à la fois.

La Constitution reconnaît donc des droits identiques aux deux Assemblées, en ce qui concerne

la loi budgétaire comme en ce qui concerne toutes les autres ; mais cette égalité n'est, pour la loi du Budget, qu'une égalité de droit formel.

Il est dans la nature même du Budget, considéré comme un plan général d'administration financière, que l'initiative de la loi budgétaire appartienne exclusivement au Gouvernement, non pas à l'Empereur, aux termes mêmes de la Constitution de l'Empire, mais au Bundesrath tout seul. Malgré cette égalité des droits reconnue en théorie, le droit de proposition est, en fait, retiré au Reichstag.

Le Reichstag a par contre un droit d'appréciation très important.

Même en supposant une législation très détaillée et très spéciale, les recettes et les dépenses ne peuvent jamais être fixées dans leur nature et dans leur « quantum » de manière à ne pas laisser encore au Reichstag une liberté d'appréciation et un droit de décision très étendus. Ce droit de décision trouvera à s'exercer, à côté de ce qui a été réglé par la loi, sur les points où il s'agit d'adapter l'administration à la variabilité des circonstances et de satisfaire des besoins nouveaux.

Il résulte de ces deux données que le rôle des représentants du peuple, du Reichstag, consiste à accorder ou à refuser ce que demande le Gouvernement de l'Etat, le Bundesrath. Par là, le Reichstag acquiert un surcroît d'influence, une sorte de *prépondérance* sur l'administration financière, en dépit de l'égalité des droits. Ce résultat pratique, déclare Haanel, est également réclamé par le droit positif.

On ne peut absolument pas nier, et partant, il

est inutile de démontrer que ce n'est pas tel ou tel parti, mais que ce sont les pouvoirs constituants eux-mêmes qui ont voulu, d'un commun accord et d'une manière bien évidente, donner sur ce point aux représentants du peuple une influence prépondérante. On a voulu, pour se conformer au long développement du droit de voter l'impôt dans l'histoire constitutionnelle du pays, faire du droit budgétaire un champ d'action où le pouvoir de décision appartient en dernier ressort aux représentants du peuple. On a voulu établir sur ce terrain quelque chose qui contrebalançât les attributions prépondérantes du pouvoir exécutif, auquel la Constitution donnait des droits assez étendus pour lui permettre, en vertu de son droit arbitraire, de décider de la paix et de la guerre, de mettre en jeu l'existence même de l'Etat.

IV. — De toutes les dispositions que l'on vient d'expliquer, il résulte une limitation légale et une liberté légale que l'un et l'autre élément législateur, dans l'établissement du Budget, sont également tenus ou fondés en droit à observer ou à revendiquer.

Le système de la loi considérée au double point de vue de la forme et du fond (des termes et de l'esprit) permet à Laband d'établir les limitations légales qui concernent les représentants du peuple. Laband démontre en effet que ces limitations ne peuvent être convenablement expliquées qu'au moyen de la double conception de la loi ; affirmation qui est contenue dans la formule suivante :

« L'établissement du Budget est, en dépit de

l'obligation pour lui de revêtir la forme d'une loi, un « acte » ou une « affaire » ou une « action » administrative. »

« C'est, en vertu de ce caractère, que l'établissement du Budget est subordonné à l'observation des lois existantes. »

Cette formule est, à tous les points de vue, déclare Hænel « obscure et insoutenable ».

L'établissement du Budget est le total des appréciations et des décisions qu'ont à exprimer les législateurs en vertu de ce titre même. Elles représentent un degré de l'activité législative que doivent franchir toutes les lois sans exception. Sans doute, ce degré préalable de la législation se complique de nombreuses opérations techniques particulières à la nature et à l'objet de cette loi ; il s'y ajoute notamment des comptes, des supputations, des évaluations, toutes opérations, d'ailleurs, qui sont également nécessaires pour d'autres lois, telles que la loi sur les assurances. Mais toutes les lois nécessitent la technique correspondant à leur nature et à leur objet à des points de vue ou économiques, ou politiques, ou pédagogiques, ou technologiques, ou psychologiques ou autres. Sans doute, les éléments législateurs sont tenus d'observer dans leur activité législative, toutes les règles constitutionnelles qui s'y rapportent. Parmi ces règles, il y a celle qui veut que l'approbation donnée par un seul des deux éléments, le vote du Budget, par exemple, par les représentants du peuple, ne suffise jamais pour créer une loi ; cette autre que les lois, aussi longtemps qu'elles subsistent, ont une portée générale,

c'est-à-dire qu'elles s'appliquent également aux éléments législateurs pris séparément. Mais le fait, pour l'activité législative, d'être tenue à l'observation des règles constitutionnelles dans toutes leurs clauses et dans toutes leurs conséquences, ne constitue plus du tout une particularité de l'établissement du Budget. Il s'agit plutôt d'un principe de droit, qui, en vertu de l'importance particulière de la Constitution, s'applique à l'établissement de toutes les lois, dans chacune de leurs phases.

Sans doute les « actes d'administration » sont également tenus de respecter la Constitution et les Lois. Les règles constitutionnelles et le principe qui exige que les lois s'appliquent particulièrement à tous les Pouvoirs publics, concernent toute activité administrative sans exception. Mais est-on fondé le moins du monde en droit à dire de l'établissement législatif du Budget qu'il est un « acte d'administration » parceque ce principe général est commun à l'activité législative et à « l'administration » ?

On est même conduit à d'autres imprévoyances bien plus graves, quand on essaie d'élaborer une semblable théorie. On supprime le criterium essentiel et décisif, au moyen duquel on peut distinguer une activité législative et une loi de toute activité administrative et de tout acte d'administration.

Un « acte d'administration » ne peut et ne doit jamais avoir, en vertu de sa nature juridique, l'intention de modifier ou de compléter une loi déjà existante, de l'abroger ou de la rendre inefficace et jamais la publication d'un « acte d'administra-

tion » n'entraîne de pareilles conséquences légales.

Tandis que l'établissement du Budget ne peut et ne doit avoir cette intention, la loi du Budget, une fois promulguée, avec l'assentiment conforme des éléments législateurs, entraîne ces mêmes conséquences légales.

Personne n'a prétendu le contraire; Laband insiste beaucoup sur cette idée et l'exprime de différentes manières. La loi budgétaire elle-même, rompt une fois qu'elle a abouti par les voies constitutionnelles, toute règle de droit qu'elle contredit, de même que les autres lois. Jamais un élément législateur n'est fondé, après qu'il a donné son approbation à la loi du Budget, à invoquer une loi antérieure avec laquelle un article inscrit au Budget est en contradiction, pour en demander la radiation, et pour conclure à la validité de la loi et à l'illégalité de l'inscription ou de la radiation.

C'est ainsi que l'application de la double conception de la loi à l'établissement du Budget rend non seulement impossible toute distinction précise de la législation, et de l'« administration », mais encore elle repose sur une manière absolument fausse d'envisager le rapport fondamental qui existe non seulement entre tout « acte d'administration » et la Constitution, mais encore entre un acte d'administration et tout acte législatif.

B. — IMPORTANCE ET EFFETS DE LA LOI DE FINANCES

Ici encore, Hænel reprend l'exposé des principes de la théorie de Laband, pour les discuter ensuite.

Cette théorie contient les trois affirmations suivantes :

« Le Budget ne contient pas de règles de droit. »

« Le Budget est un compte de dépenses et de recettes futures. » Il constitue ce qu'on appelle un avant-projet; comme tel, il ne contient pas de règles, mais des faits; il relate, au moyen de courtes indications, appuyées sur des chiffres, les recettes et les dépenses à prévoir.

« Le Budget ne pose en règle aucune obligation légale d'effectuer des recettes et des dépenses, mais il suppose ces obligations comme existant déjà légalement et se borne à réunir leurs résultats financiers. »

Si ces affirmations sont exactes, déclare Hænel, il s'en suit immédiatement deux conséquences :

La loi budgétaire est une loi dans la forme selon Laband, mais c'est une loi dont le contenu n'a rien à voir avec le droit. Une loi, en effet, qui n'établit aucune obligation légale, qui réunit seulement dans leurs résultats, des obligations de droit qui prennent naissance ailleurs, est uniquement la constatation d'un état de choses. Cet état de choses peut entraîner des conséquences juridiques en vertu d'autres lois, mais la loi du Budget n'a pas, par elle-même, des conséquences de ce genre. C'est seulement parcequ'elle est une loi, mais une loi dans la forme seulement et exclusivement, que rien ne s'oppose à ce que la loi du Budget, contienne en outre, contrairement à la règle, des règles de droit, et se présente ainsi spécialement, dans ces parties, comme une loi, au point de vue du fond.

Tout cela est « singulier et incompréhensible » déclare Hænel ; principalement la description de « l'état de choses ». Un compte est une opération de l'intelligence, qu'il soit d'ailleurs une combinaison de grandeurs connues ou une déduction de grandeurs connues à des grandeurs inconnues. Il est donc soumis aux lois de la pensée telles qu'elles sont établies par les sciences mathématiques. Il n'a absolument rien à voir avec la volonté humaine. Le Budget au contraire est un plan ; Laband le nomme lui-même tout simplement « un plan économique ». Un plan est une manifestation de la volonté dont la nature complexe est de ne pouvoir être exécuté qu'au moyen d'une série de manifestations de la volonté qui lui sont subordonnées. Certes, de même que toute manifestation de la volonté est précédée d'opérations intellectuelles, ces opérations peuvent tout aussi bien être des comptes et des supputations ; il faut même qu'elles soient telles quand il s'agit d'un « plan économique ». Mais ces comptes et ces supputations ne sont pas le plan lui-même ; ils ne sont que les raisons qui, pour leur part, entraînent la décision de la volonté, l'établissement du plan, et la détermination de son contenu. Concevoir le Budget, ce plan économique de l'État, comme un compte ou une supputation, comme un rapport sur des faits acquis et non comme un acte de la volonté, qui entraîne une série d'autres actes de la volonté et les détermine absolument, c'est nier un fait évident.

Il est surprenant que la conception de Laband soit en contradiction avec tout ce que nous pouvons

connaître des intentions du législateur, de tous les éléments législatifs pris en particulier, et de tous ceux qui participent à la gestion financière de l'État, et aussi avec l'opinion de la Cour des Comptes. Même sous le régime de l'absolutisme, le Budget constituait une obligation de droit. Le premier Budget, publié en Prusse, à la date du 7 juin 1821, ordonnait au ministère, *de s'y conformer pour toutes les parties de l'administration intéressée*. L'instruction de la Chambre des Comptes du 18 décembre 1824 dit : « Les articles de dépenses du Budget doivent être considérés comme des *limites légales* qui ne peuvent être dépassées ». Dans les discussions, dans les motifs présentés par le Gouvernement, dans les rapports des Commissions, qui ont accompagné en Prusse et dans l'Empire les articles de la Constitution dont il s'agit, et plus tard les projets de loi sur la Chambre des Comptes de Prusse et la Cour des Comptes d'Allemagne, on retrouve exprimées sous toutes les formes, cette affirmation que la loi du Budget « règle invariablement l'administration financière » ; que le compte de l'État « doit démontrer l'exécution du Budget établi tous les ans pour lui servir de base ». Toute autre citation serait superflue ; il suffit de s'en tenir à la preuve que nous fournit l'examen le plus superficiel des documents. Et, conformément aux motifs fournis à l'appui de la loi, la loi sur la Chambre des Comptes de Prusse (loi du 27 mars 1872, article 9) dispose que « sont soumis à la revision de la Cour des Comptes, tous les comptes qui représentent l'exécution du Budget de l'État, ainsi qu'il a été établi

(article 99 de la Charte constitutionnelle); il en est de même pour tous les Budgets particuliers à une administration ou à un établissement public, et de tous les autres documents sur lesquels ils peuvent reposer. » Dans les annotations de la Cour des Comptes, le Budget est spécialement désigné sous le nom de « loi spéciale », et traité de la même manière que toutes les autres lois.

Il y a plus, ajoute Hænel; à l'époque où la loi sur la Chambre des Comptes de Prusse n'avait pas encore été rendue, c'était une question des plus importantes et des plus discutées que celle de savoir lesquelles, parmi les inscriptions portées au Budget, comme Budgets principaux et spéciaux, comme chapitres, titres, sous-divisions, comme évaluations et comme objets de dépenses et de recettes, ou portées au Budget comme remarques, justifications, renvois, devaient être considérées, comme faisant partie de la loi elle-même, au sens de la Constitution, et quelles étaient celles qu'il fallait regarder comme des motifs, des supputations, et des notes explicatives. Mettre fin à toute contestation sur ce point, a été une des plus belles tâches du législateur et parmi ses intentions, une de celles qu'il a le plus clairement manifestées. Les articles 18 et 19 de la loi sur la Chambre des Comptes, disposent en premier lieu que la Cour des Comptes doit relever toutes les différences qu'elle constate, en recette ou en dépense, avec les prescriptions du Budget légalement établi et avec les titres des Budgets spéciaux, tels que les représentants de la nation les ont admis, ou bien encore avec les annotations particulières faites aux

inscriptions du Budget. Ces articles établissent encore que l'on doit entendre par Budget spécial, toute inscription qui a exigé un vote particulier des représentants de la nation, et qui, comme telle, a été distinguée des autres inscriptions du Budget. On croyait fermement avoir créé de cette façon le véritable criterium permettant à chacun, dans l'avenir, de reconnaître dans le Budget, ce qui est légalement obligatoire, fondé en droit, ce qui, en un mot, est loi, au point de vue du droit. Aucun des éléments législatifs qui participèrent à l'élaboration juridique du droit budgétaire, n'a considéré, même comme simplement possible qu'il existât des parties considérables du Budget, si considérables même qu'elles dussent être la règle, qui ne revêteraient pas le caractère d'être légalement obligatoires.

Enfin, ce qu'il y a de plus étrange, c'est de voir Laband répéter : « Le Budget est *la ligne de conduite* que doit *suivre* l'administration, autant que cela dépend de sa volonté. »

« Mais toute règle de droit est une ligne de conduite pour les actions humaines ! Comment alors, une ligne de conduite, établie pour l'administration, conçue sous forme de loi, et que l'administration doit observer, pouvait-elle ne pas être une prescription obligatoire fixée par une règle de droit, en un mot, une règle de droit, mais au contraire, un simple compte établi au moyen de calculs à propos de faits donnés ? C'est là « un grossier paradoxe » déclare Hænel en propres termes.

C. — RÈGLES DE L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE

Il est incontestable, affirme Hænel, que la loi de finances est bien une règle de conduite à laquelle l'administration financière doit se conformer autant que cela lui est possible. Il n'est pas moins incontestable qu'à côté de la loi de finances, il y a un grand nombre d'autres lois, permanentes ou temporaires, constitutionnelles ou ordinaires, auxquelles l'administration financière se trouve en partie soumise. Ces lois concernent et règlent les sources de recettes, le maniement des fonds, l'ordonnement des dépenses ou leur engagement, les opérations de trésorerie, l'organisation de la procédure de l'administration financière. A ces lois s'en ajoutent d'autres, particulières à d'autres branches de l'administration, mais présentant en même temps un intérêt financier, parce que leur exécution dépend de la réalisation de certaines recettes ou de l'engagement de certaines dépenses.

Par cette opposition, on se place au double point de vue qui permet de déterminer l'importance de la loi budgétaire.

Il s'agit d'une part de la fonction juridique de la loi budgétaire à l'égard des recettes et des dépenses qui sont établies légalement, sinon dans leur quantum, du moins dans leur nature, d'une manière générale, en vertu de la loi budgétaire seule, et non en vertu d'autres lois. Mais il s'agit aussi d'autre part de la fonction juridique que la loi du Budget exerce vis à vis de toutes les recettes et de toutes les

dépenses déjà prévues en vertu d'autres lois, et qu'elle doit nécessairement exercer, si on lui reconnaît à ce point de vue une portée juridique quelconque.

Sous ces rapports, les recettes et les dépenses se rangent sous différentes catégories spéciales.

I. — En premier lieu, apparaissent bien déterminées par leur nature particulière, les recettes dont la *réalisation* a pour condition indispensable la loi du Budget. A la vérité, le droit de l'Empire ignore les lois d'impôts soumises à un renouvellement périodique. Toutes les recettes de l'Empire reposent à ce point de vue sur des lois permanentes ou du moins sur des autorisations contenues dans de telles lois. Mais on en constate pas moins cet effet juridique de la loi budgétaire pour deux sortes de recettes.

D'abord, pour les contingents matriculaires. L'obligation des différents États de fournir des contingents proportionnellement à leur population, pour couvrir toutes les dépenses communes, dans la mesure où les recettes propres de l'Empire n'y suffisent pas, est un principe de droit que la Constitution de l'Empire, dans son article 70, formule d'une manière générale. Mais, ajoute le même article, le Chancelier de l'Empire, ne peut inscrire ces contingents que dans *les limites fixées par la loi de finances*.

On doit en dire autant des recettes réalisées par la vente de biens-fonds, matériaux et autres objets appartenant à une administration d'État, ainsi que des recettes qui résultent de la transformation de places fortes allemandes. Elles doivent être inscrites au Budget, en vertu de la loi d'Empire sur la pro-

priété du 25 mai 1873, articles 8, 10, 11 et la loi d'Empire du 30 mai 1873, article 7, sur la construction des forteresses. De plus, elles doivent être approuvées ultérieurement par le Bundesrath et par le Reichstag, soit qu'elles dépassent les prévisions du Budget, soit qu'elles n'y aient pas été prévues. Cela ne signifie pas autre chose que l'autorisation donnée par la loi de finances au Gouvernement pour réaliser ces recettes est indispensable; et lorsque le cas se présente, le Gouvernement doit suppléer au défaut d'autorisation par une approbation ultérieure.

Dans les deux cas, pour les contingents matriculaires et pour cette dernière sorte de recettes, c'est uniquement dans la loi de finances que se trouve le fondement juridique suffisant pour la réalisation de ces recettes; cette loi contient donc des règles de droit.

II.— Tout autre est le caractère d'une seconde catégorie de recettes. Elle comprend les recettes dont la réalisation est déjà légalement établie par d'autres lois que la loi de finances, mais *sans qu'elles en prescrivent l'emploi*. Elles sont versées dans les caisses de l'État sans tenir compte de la loi budgétaire. Ce sont celles qui constituent le fonds même des recettes de l'État.

La loi budgétaire exerce à leur égard une fonction juridique particulière, qui concerne d'ailleurs en même temps les recettes, dont la réalisation est en outre légalement autorisée par la loi du Budget elle-même. Cette fonction juridique consiste dans

l'application des recettes inscrites au Budget aux besoins annuels de l'Administration financière.

Les recettes qui sont établies par le Budget des recettes, réellement, c'est-à-dire dans leur nature, et temporairement, c'est-à-dire, pour la période de l'année budgétaire ou exercice financier, sont affectées en vertu de la loi budgétaire au budget des dépenses, comme ressources destinées à les couvrir. C'est seulement par la loi du Budget que l'administration des finances acquiert le droit d'employer les recettes inscrites au Budget, de les dépenser, d'en disposer, mais elle contracte aussi, en vertu de cette loi, l'*obligation* de les réaliser en vue de leur emploi.

C'est ce que justifient, dans le détail, les conséquences juridiques suivantes :

1. L'administration des finances n'a pas qualité pour disposer, à son gré et selon qu'elle le juge à propos, des recettes non prévues par la loi de finances, pour faire face aux dépenses de l'Etat.

Cela doit s'entendre au sens *réel* en ce qui concerne la *nature* des recettes.

Les recettes hors Budget, peu importe qu'elles résultent de la loi ou de décisions arbitraires du Gouvernement de l'Etat, constituent des fonds dont l'emploi doit être réglé par la loi des finances, s'il n'intervient pas une loi spéciale.

Cette thèse a été formellement consacrée dans l'Empire par une loi, en principe d'abord, dans la pratique ensuite, par application à des cas très importants. La loi d'Empire sur la propriété du 25 mai 1893, § 11, dispose :

« Les recettes résultant de l'aliénation des biens-fonds qui appartiennent à l'administration de l'Empire, ne peuvent être employées que sur l'autorisation du Bundesrath et du Reichstag, et doivent, dans le cas où cette autorisation n'a pas encore été accordée, être inscrites au nombre des recettes qui doivent servir à couvrir les dépenses communes. »

Il faut signaler surtout comme un précédent décisif, l'énorme recette hors Budget fournie à l'Empire par l'indemnité de guerre que la France lui a payée. La loi de finances du 4 décembre 1871, § 8, dispose à ce sujet :

« L'emploi de l'indemnité de guerre payée par la France sera réglé par une loi d'Empire. »

Le règlement de cette question fut entrepris par la loi du 8 juillet 1872 ; on a toujours observé ce principe, que les recettes provenant de l'indemnité française de guerre, dans la mesure où elles n'étaient pas employées à couvrir des dépenses déjà engagées et qu'il ne restait plus qu'à liquider, dû à permettre des mesures financières temporaires, étaient réglées par les lois de finances sans que l'on tint compte des lois spéciales qui avaient pu déterminer leur emploi d'une manière générale et les affecter en partie aux grands fonds de l'Empire.

On en peut dire autant au point de vue *du temps*. L'administration des finances ne doit disposer pour faire face aux dépenses de l'exercice financier que des recettes appartenant à cet exercice. Elle n'est pas autorisée à appliquer aux besoins de l'administration courante les excédents d'une année antérieure ; elle ne doit employer ces excédents, aux

termes mêmes de l'article 70 de la Constitution de l'Empire, qu'en vertu de la loi de finances.

Elle n'est pas davantage autorisée à couvrir au moyen des ressources de l'administration courante, le déficit d'une année antérieure ; pour le couvrir, il faut une loi spéciale — comme par exemple, les lois du 9 juin 1869 et du 5 mai 1871 — ou bien ce déficit doit être inscrit au nombre des dépenses du Budget de l'année pendant laquelle il faudra le couvrir.

De ce que le Budget des recettes se clôt à un certain moment, il s'en suit aussi que tous les prélèvements et tous les reports sont légalement inadmissibles.

Les prélèvements, c'est-à-dire l'emploi des recettes de l'exercice financier suivant pour les besoins de l'année courante sont légalement interdits à l'administration financière. Ils sont interdits de toute façon, soit qu'ils aient lieu en inscrivant dans le compte de l'exercice financier, à titre d'avance, des recettes qui ne sont payables que l'année suivante, soit qu'ils aient lieu en inscrivant à une date postérieure, certaines dépenses, de sorte que ces dépenses, qui appartiennent à l'exercice financier courant sont inscrites au compte de l'année suivante.

Les reports sont aussi légalement interdits à l'administration des finances, c'est-à-dire qu'il lui est interdit d'employer les recettes de l'année courante aux besoins de l'exercice financier suivant. Ils ne sont permis, ni en réservant certains fonds, ni en inscrivant certaines dépenses à une date antérieure, c'est-à-dire en mettant au compte de l'exer-

cice financier des dépenses qui appartiennent à l'année suivante.

L'administration des excédents de recettes et des restes à payer ne constitue pas une exception à cette règle, dans la mesure où elle est autorisée. Car, dans ce cas, il ne s'agit que de recettes et de dépenses dont la réalisation ou le paiement a été retardé et que l'on traite comme appartenant encore à l'exercice financier.

On ne trouve de véritable exception que pour « certains fonds reportables » d'une année à l'autre, pour lesquels il est permis d'affecter des excédents réalisés sur un crédit pendant une année, à ce même crédit, l'année suivante. Mais cette exception ne peut se légitimer elle-même que grâce à une disposition de loi qui s'y rapporte spécialement.

2. L'administration des finances contracte, en outre, l'*obligation* de réaliser et de tenir prêtes les recettes destinées par le Budget à faire face aux dépenses. Elle doit, en particulier, réaliser les recettes dans les limites fixées par le Budget ; bien entendu, dans le sens seulement où ces recettes ont été établies par la loi de finances.

Certains titres de recettes n'ont assurément pas d'autre valeur que celle d'une autorisation donnée pour le cas où la nécessité de ces recettes se ferait sentir ; telles sont les recettes provenant d'emprunts ou d'autres procédés financiers extraordinaires. Le devoir du gouvernement de l'Etat n'est pas de réaliser la recette d'une manière générale ou pour la somme évaluée ; il n'est autorisé à faire appel à cette recette que dans la limite de ses besoins.

Les recettes dont la réalisation est obligatoire sont de beaucoup les plus nombreuses. L'administration des finances n'est pas autorisée à suspendre *arbitrairement et de son seul gré* la perception de telle ou telle nature de recettes établies par le Budget, bien que les lois qui s'y rapportent n'établissent qu'un droit pour le Gouvernement et un devoir pour le contribuable.

Elle n'est pas non plus autorisée à augmenter ou à diminuer, *arbitrairement et de son seul gré*, le rendement des différents impôts, contrairement à l'intention manifestée par l'établissement du Budget, alors même qu'elle y serait autorisée par la loi, en principe et abstraction faite de la loi budgétaire. La disposition contenue dans la loi du 15 mai 1879 est ainsi conçue :

« La loi de finances réglera l'importance et l'étendue des travaux à faire exécuter par l'Imprimerie Nationale » n'est pas une exception, mais une application de la règle. Il est contraire à l'intention indiscutable et indiscutée du législateur de supposer que les différents genres de recettes sont abandonnés dans leur nature et dans leur « quantum » à l'appréciation de l'administration des finances, quelles que soient d'ailleurs la nature et l'importance du bénéfice à en retirer. Les recettes doivent aussi, considérées en elles-mêmes, et par rapport les unes aux autres, constituer un tout, ou chaque titre est établi, dans sa nature ou dans son quantum, par rapport aux autres titres.

Ainsi les recettes que nous venons d'énumérer se trouvent déterminées légalement par la loi de finances,

indépendamment de toutes les lois particulières qui leur servent de fondement. Elles sont transformées en un fonds, appartenant à une période de temps exactement déterminée, et dont la réalisation et l'emploi échappent aux décisions arbitraires de l'administration des finances en ce qui concerne leur affectation. Les titres du Budget qui s'y rapportent, constituent en même temps des autorisations légales et des limitations légales pour l'administration des finances, telles qu'elles ne peuvent découler que de la loi du Budget ; autrement dit, ces autorisations et ces limitations constituent des règles de droit.

III. Aux recettes s'opposent les dépenses qui ne sont pas obligatoires d'après le droit public. Ces dépenses sont, pour partie, celles qui dépendent, quant à leur nature et leur quantum, du libre accord des éléments législateurs.

La seconde partie de ces dépenses est représentée par celles dont l'objet est établi, il est vrai, par d'autres lois, mais dont le quantum, nullement fixé par les dispositions législatives, est abandonné à la libre appréciation du Reichstag.

Pour les unes comme pour les autres, la disposition constitutionnelle de l'établissement du Budget sous forme de loi, ne laisse pas supposer un seul instant que l'administration des finances ait un droit absolu de les effectuer d'une manière générale, ou de les déterminer dans leur quantum. A l'égard de ces dépenses, la loi du Budget a pour fonction de fournir le fondement légal qui manquerait à l'administration des finances, à défaut de loi du Budget. Les

différentes inscriptions du Budget qui s'y rapportent constituent des règles de droit. C'est donc la loi de finances qui autorise l'administration des finances à effectuer les dépenses dont elle a déterminé plus particulièrement la nature et à leur attribuer un certain quantum, quand ce dernier a été fixé par la loi du Budget d'une façon spéciale.

La loi de finances rend en outre ces dépenses obligatoires. On peut supposer qu'en autorisant une dépense, dont on a fixé la nature ou le quantum, on ait seulement voulu donner au gouvernement de l'Etat le droit de l'effectuer ; on peut supposer qu'on ait subordonné une dépense à certaines conditions et que ces conditions se modifient ou disparaissent dans la suite ; on peut encore supposer que l'objet poursuivi en établissant une dépense déterminée puisse être atteint à moins de frais ; dans toutes ces hypothèses et dans des hypothèses analogues, il est certain que les dépenses n'ont pas besoin d'être effectuées, soit d'une manière générale, soit tout au moins pour la somme indiquée. En agissant de la sorte, on n'agit pas à l'encontre de la loi de finances, mais on se conforme à ses prescriptions mêmes, c'est-à-dire à l'esprit dans lequel ces articles de dépenses ont été votés.

Par contre, il ne faudrait pas, comme le fait Laband, s'autoriser de ce fait que les dépenses, votées uniquement dans cet esprit, sont en très grand nombre et peut-être les plus nombreuses, pour en conclure d'une manière générale, que toutes les inscriptions de dépenses qui ne reposent pas sur d'autres lois doivent être considérées, quant à leur

nature et quant à leur quantum, comme de simples indications dont l'administration des finances fera tel usage qu'elle voudra. Même, en se rangeant à cette opinion de Laband, on se trouve en présence d'un compromis intervenu entre le Gouvernement et la représentation nationale, au sujet des dépenses soit utiles, soit nécessaires, et non pas de la cause légale de ces dépenses ; il est impossible d'en conclure que le Gouvernement a le droit de ne tenir compte de ce compromis uniquement quand et comme il lui convient.

« En réalité, dit Hænel en termes très vifs, l'auteur de cette thèse a tenté par là, de faire accepter sans conditions, une façon d'interpréter la loi, absolument arbitraire, et sans même essayer de dissimuler son caractère fantaisiste sous un semblant de démonstration ». La loi de finances ne s'interprète pas autrement que les autres lois. S'il résulte de cette interprétation qu'une inscription de dépense indépendamment de toute considération, quant à son utilité et sa nécessité, a été votée comme obligatoire, l'administration des finances ne peut pas substituer ultérieurement sa propre manière de voir, au sujet de l'utilité ou de la nécessité de la dépense, à la volonté du législateur. On trouve dans les articles du Budget, concernant les traitements des fonctionnaires et l'entretien des troupes un exemple et une preuve incontestables de semblables dépenses obligatoires pour le Gouvernement.

IV. — Enfin, le Budget de l'Empire comprend des

recettes et dépenses qui ne se rangent dans aucune des catégories précédentes.

Ce sont d'abord les dépenses qui sont établies par d'autres lois, non seulement dans leur objet, mais encore dans leur « quantum ». Peu importe que la fixation du « quantum » consiste en une somme déterminée d'une manière absolue, ou que cette somme qui devrait être déterminée avec une rigueur mathématique, d'après la simple application de la loi aux faits, tels qu'ils se produisent, ne puisse être évaluée que d'une manière provisoire, parce que les faits et les circonstances ne sont pas connus.

Ce sont ensuite les recettes qui reçoivent une affectation spéciale en vertu de la loi même qui autorise leur perception. Il faut y ranger, par exemple, d'après la Constitution de l'Empire, article 49, les recettes des postes et télégraphes, qui doivent être affectées en premier lieu au paiement des frais de cette administration. A l'égard de ces recettes qui sont inscrites au Budget, la loi de finances ne peut avoir aucune des fonctions juridiques qu'elle exerce vis à vis des différentes catégories de recettes et de dépenses déjà étudiées. Pour elles, s'élève au contraire cette dernière question d'une importance capitale : la loi de finances a-t-elle aussi, par l'inscription de ces recettes et de ces dépenses, une importance juridique, relativement à la ligne de conduite à suivre par l'administration des finances, ou bien n'est-elle qu'un simple compte, un fait économique et tout au plus une preuve de l'accord intervenu entre le Gouvernement et la

représentation nationale pour établir légalement ces dépenses et ces recettes?

Les lois elles-mêmes donnent la réponse conforme à la volonté du législateur. La Charte constitutionnelle, article 70, impose, malgré l'application en premier lieu aux dépenses de service, l'inscription au Budget de toutes les recettes des postes et télégraphes. Il en est de même pour les autres dépenses de la même espèce. Les différentes lois qui s'y rapportent disposent, bien que les recettes et les dépenses soient établies légalement, que ces recettes et ces dépenses, et ces dernières sont même fixées dans leur quantum par la loi, seront pour chaque année, évaluées et portées au Budget, et définitivement établies par la loi de finances.

Il en est de même pour les lois qui autorisent des emprunts et qui sont légalement établies pour plusieurs années. La loi du 16 mai 1886, §§ 1 et 2, dit, par exemple, que le Chancelier de l'Empire est autorisé à faire un emprunt jusqu'à concurrence de cent six millions de marcs pour la construction du canal de la Baltique; la même loi dit encore § 4 que les sommes à employer chaque année, en vertu de la présente loi, doivent être portées au Budget de l'Empire de l'année correspondante.

Les clauses budgétaires de ces lois seraient-elles par hasard, comme le post-scriptum d'une lettre d'affaires : « je déclare que tout ce que j'ai écrit est faux ». Pareille supposition équivaldrait au *sic volo*, *sic jubeo*, de l'arbitraire le plus absolu.

Il est vrai que pareille hypothèse est inadmissible; les clauses budgétaires de ces lois spéciales ont une

valeur juridique et il a été dans l'intention formelle du législateur de la leur donner ; cette valeur juridique consiste précisément en cette fonction juridique que doit exercer la loi de finances à l'égard de toute recette et de toute dépense selon la disposition générale de la Constitution et selon la volonté du législateur. On retrouve donc à propos de la dernière catégorie de recettes et de dépenses, la fonction juridique de la loi de finances, qui s'applique à toutes les recettes et à toutes les dépenses devant figurer au Budget ; peu importe d'ailleurs qu'elles soient déterminées légalement en vertu d'autres lois et que leur objet et leur quantum en particulier soient fixés ou non par ces lois.

Cette fonction juridique générale de la loi de finances, conforme à la volonté du législateur de la charte constitutionnelle se trouve exprimée dans l'article 69 de la Constitution de l'Empire dans des termes qui ne laissent pas le moindre doute ;

« Toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Empire doivent être évaluées chaque année et portées sur le Budget de l'Empire ». « Ce Budget est établi définitivement en vertu d'une loi au commencement de l'exercice financier ».

Il est faux en principe, et il est contraire, non seulement à l'esprit, mais encore aux termes mêmes de la loi constitutionnelle, de diminuer l'importance juridique de la loi de finances, et d'identifier cette importance avec celle qu'elle peut avoir vis à vis des recettes et des dépenses considérées isolément, et qu'elle doit même certainement avoir à l'égard de certaines catégories spéciales d'inscriptions budgé-

taires. Ce que prescrit avant tout l'article précité de la Constitution, revient à faire d'une *nécessité économique absolue*, une *nécessité juridique*, pour la grande administration de l'État si compliquée, et dans laquelle des milliers de volontés différentes exercent les unes sur les autres une influence réciproque.

Aussi, l'article 69 contient-il une double prescription. Il est interdit au Gouvernement de l'État, d'administrer les finances de l'Empire au moyen de décisions isolées et sans une conception d'ensemble ; le Gouvernement est obligé de réaliser toutes les recettes et d'effectuer toutes les dépenses de l'Empire, prévues d'après un plan général d'exécution, établi pour un temps exactement délimité.

L'établissement de ce plan général, considéré comme une prescription pour l'administration des finances est en dehors des attributions du pouvoir exécutif ; il n'a d'existence que sous la forme de loi. Telle est la teneur de la prescription légale générale, de la règle de droit générale, qui résulte de l'ensemble des dispositions de la loi de finances. Les recettes et les dépenses qui y sont indiquées, doivent être effectuées pendant l'exercice financier indiqué, conformément au plan général de la présente loi, indépendamment et sans préjudice du motif juridique particulier à chacune d'entre elles.

Seule une méthode scholastique, déclare Hænel, qui, par ses abstractions, perd de vue dans la vie courante et dans le droit pratique, les rapports généraux qui unissent les faits particuliers entre eux, pourrait nier ce point essentiel de la disposition constitutionnelle. Par cette conception géné-

rale, on ne prétend pas que la loi de finances constitue l'unique autorisation, « l'unique fondement de droit » en vertu duquel se poursuit l'administration financière. Grand nombre de lois relatives aux finances et aux autres parties de l'administration contiennent des règles intéressant la gestion des deniers publics. Mais la loi de finances n'en demeure pas moins une autorisation, un fondement de droit d'une nature particulière.

Il est impossible d'en déduire logiquement la conclusion que toutes les lois ouvrent à l'Etat des sources permanentes de revenus, et que toutes celles exigeant que l'on subvienne aux frais nécessités par des institutions, des établissements ou des mesures permanentes, soient dépouillées d'une portée d'application permanente et aient besoin d'être renouvelées chaque année. Ces lois permanentes constituent la charpente indispensable, aussi bien pour établir que pour exécuter le Budget.

La loi de finances a plutôt un double effet juridique ; en premier lieu, les différentes recettes et dépenses reçoivent une nouvelle et spéciale qualification juridique, de ce fait qu'elles demeurent subordonnées, au point de vue du droit, au plan financier général établi par la loi. Elles ne sont pas seulement la confirmation, la conséquence, l'exécution de lois spéciales dont elles dépendent, chacune pour sa part, mais elles sont encore l'élément juridique, la conséquence, l'exécution de la loi de finances. Au point de vue du droit, elles ne peuvent pas être exécutées indépendamment du plan établi par cette loi.

En second lieu, les lois spéciales sur lesquelles reposent les différentes recettes et dépenses et par lesquelles elles sont plus particulièrement déterminées, sont complétées par la loi du Budget, de telle sorte que leurs effets juridiques sont soumis à des restrictions et à des conditions. Les recettes et les dépenses que ces lois établissent, ne peuvent être employées et effectuées, les autorisations et les prescriptions quelles contiennent ne sont exécutoires qu'en vertu de la loi de finances qui ordonne leurs prescriptions selon un plan général et, de la sorte, les complète.

De ce point de vue, on peut et on doit dire que la loi de finances est l'autorisation supérieure, nécessaire de par la Constitution, qui réunit, classe et complète, les dispositions légales particulières, et qui est indispensable à l'Administration financière pour faire emploi de toutes les recettes et pour effectuer toutes les dépenses qui ont pu être prévues pour l'exercice financier.

La thèse, ainsi développée, se trouve être d'autre part juridique par logique et par nécessité ; elle découle du rapport fondamental existant entre la Constitution et toutes les autres lois. La théorie opposée de Laband a pour point de départ l'idée fondamentale suivante : Si l'on admet que les différentes recettes et dépenses ont leur fondement juridique et leur détermination légale dans des lois particulières, on ne peut pas admettre en même temps que la loi de finances leur donne un fondement juridique de plus, une seconde détermination légale. Autrement dit la valeur juridique des lois particu-

lières est la seule vraie, et elle absorbe celle de la loi de finances. Pour cette raison et dans cette mesure, la loi de finances n'est qu'une loi au sens formel, une loi dont le contenu n'a pas force obligatoire, tandis que les lois particulières en leur qualité de lois au sens matériel, conservent vis à vis de la loi de finances toute leur valeur sans la moindre restriction.

Il est absolument faux de croire que ce caractère formel dont il est ici parlé soit particulier à la loi de finances ; il s'étend aux dispositions constitutionnelles, à l'article 69 lui-même. Une disposition quelconque ne peut être légalement obligatoire qu'autant qu'elle rend obligatoire ce qu'elle prescrit. En admettant que la loi du Budget n'ait pas force obligatoire vis à vis des lois particulières contenant des dispositions financières, il faut admettre que la disposition constitutionnelle elle-même qui prescrit l'établissement de la loi du Budget n'a pas force obligatoire. Si les lois particulières demeurent indépendantes de la loi du Budget, si elles lui sont même préférables, si elles sont un obstacle à son application légale et à sa force exécutoire, elles privent dans la même mesure la disposition constitutionnelle de tout effet juridique. Pareil système équivaut à ouvrir la voie, sans qu'on s'en rende compte, à la théorie arbitraire et contraire au droit qui refuse à la Constitution la force suffisante pour abroger, sans plus, les lois qui la contredisent et qui traitent les dispositions constitutionnelles les plus importantes comme des monologues législatifs, dont personne, et les législateurs tous les premiers,

n'ont aucun compte à tenir. Cette théorie a eu, de son temps, une influence désastreuse sur la vie constitutionnelle de la Prusse ; elle se fait encore sentir aujourd'hui et explique l'inexécution des principales dispositions de la Constitution, et la facilité avec laquelle on écarte tous les scrupules que fait naître la constitutionnalité des lois ordinaires.

Si la Constitution est au contraire la loi suprême qui enlève tout effet légal aux dispositions des lois antérieures qui la contredisent, et qui ne permet point d'interpréter les lois postérieures dans un sens en contradiction avec ses propres prescriptions, il est impossible que la loi de finances, qui trouve son fondement juridique dans la Constitution elle-même, soit privée dans une seule de ses parties, de toute force légale, à cause et en vertu des autres lois. Il est nécessaire que ces autres lois subissent les modifications et les interprétations indispensables pour que la force légale soit reconnue à la loi de finances dans l'ensemble de ses dispositions et par là même à l'article 69 de la Constitution de l'Empire, dans toute l'acception de ses termes.

Ainsi, cette théorie devient absolument inconciliable avec celle qui tend à considérer la loi du Budget et ceux de ses éléments qui constituent des règles de droit, comme une loi au sens formel seulement sans être, au fond, légalement obligatoire. Il faut, tout au contraire, en vertu de la force prépondérante qui appartient à la loi constitutionnelle, que la loi du Budget soit une loi pure et simple, c'est-à-dire une loi dont le contenu est légalement obligatoire.

La loi de finances, considérée dans son ensemble comme un plan général pour l'administration des finances, constitue une règle de droit générale, dont les dispositions sont constituées par les différentes inscriptions de recettes et de dépenses.

D. — DE LA GESTION FINANCIÈRE EN DEHORS
DE LA LOI DU BUDGET

La disposition constitutionnelle qui prescrit l'établissement d'un Budget chaque année par une loi, a un caractère absolu. Mais il est possible que l'établissement du Budget par une loi ne s'effectue pas à temps. Il peut se faire que cet état de choses ne soit imputable à aucun des éléments législatifs ; il peut également arriver que le Reichstag rejette d'une manière générale le Budget, ou bien que son refus d'autoriser certains articles, contrairement à la Constitution, donne au Bundesrath un droit de refus, ou bien encore que le Bundesrath, par une décision illégale, refuse d'approuver la loi du Budget, telle que le Reichstag l'a amendée par les voies de droit. Il peut arriver que cette situation se prolonge pendant tout l'exercice financier ou qu'elle ne soit qu'une cause temporaire de retard pour le Budget.

En prévision de cette absence de Budget, Laband entreprend d'établir des règles de droit destinées à rendre possible, malgré les prescriptions de la Constitution, une administration régulière des recettes et des dépenses publiques. Ces règles de droit reposent sur le principe suivant : « Les dépenses dont la

nécessité est fondée en droit public, c'est-à-dire les dépenses qui ont leur fondement juridique, tant pour leur nature que pour leur quantum, dans les lois permanentes qui accompagnent le Budget, peuvent et doivent être mises en application par le Gouvernement au nom du droit, en l'absence de toute loi de finances, en vertu de ce fait que leurs dispositions accordent légalement au Gouvernement certains revenus ».

« Il s'agit ici d'une théorie abstraite qui s'appuie sur une situation imaginaire pratiquement impossible, déclare Hænel ». A l'égard de l'administration des finances, la distinction entre les dépenses dont la nécessité est fondée en droit public et celles qui ne sont pas légalement obligatoires, n'a pas une bien grande importance.

Les dépenses de tout grand Etat constituent un ensemble dont les parties sont étroitement liées, dont tous les détails sont en correspondance si étroite les uns avec les autres, qu'il est impossible d'établir une distinction conforme à ces deux catégories, quand il s'agit pour l'administration des finances de suivre une voie régulière et de satisfaire aux besoins les plus impérieux de l'Etat. A supposer que la distinction soit possible, l'idée de la nécessité fondée en droit public, est par trop subtile pour que l'administration ne soit pas immédiatement tentée de lui substituer l'idée beaucoup plus claire et beaucoup plus loyale de la liberté d'appréciation du Gouvernement.

Quand Laband considère, dit Hænel, comme absurde et impraticable le système qui prétend qu'il ne

saurait y avoir une administration financière constitutionnelle et légale en dehors de la loi de finances, on est en droit de considérer à son tour, comme absurde et impraticable une administration financière qui, en pratique, s'inspirerait de la théorie de Laband. Si l'absurdité de la première affirmation était suffisante pour légitimer, au sens du droit, l'emploi au moins d'une partie des recettes, l'absurdité des déductions de la théorie de Laband serait, elle aussi, suffisante pour établir cette règle que le Gouvernement peut et doit, en l'absence d'une loi de finances, et même sans opérer cette distinction théorique, exécuter la gestion financière, en évaluant lui-même d'une façon arbitraire l'étendue des besoins de l'Etat auxquels il faut satisfaire.

La théorie de Laband repose encore sur cette autre hypothèse qu'il peut y avoir, dans la pratique, une administration financière, plus large encore s'il est possible, et qui effectuerait les recettes et les dépenses, indépendamment les unes des autres. Une administration financière, telle qu'il en existe, par exemple en Prusse et dans l'Empire allemand, ne peut agir en dehors de tout plan, alors même qu'on s'efforcerait de n'admettre que des recettes et des dépenses parfaitement fondées en droit. Par la force même des choses, elle est forcée d'établir de son côté le plan que la Constitution veut voir définitivement réglé par une loi.

Pour répondre à la théorie scolastique des pures possibilités, ajoute Hænel, il suffit de s'en tenir aux faits, tels qu'ils se sont passés, lors du conflit constitutionnel prussien et tels qu'ils se passent encore

actuellement en Danemarck, avec le régime du Coup d'Etat permanent. Quand la loi du Budget n'est pas votée pour une raison quelconque, le Budget qui fait défaut est octroyé en vertu d'un droit quelconque qu'il suffit d'imaginer ! C'est là toute la théorie de Laband.

— « Des raisonnements scolastiques, dit Hænel, construits au moyen d'abstractions, peuvent encore être d'une certaine utilité, quand les déductions qu'on en tire servent après coup à éclairer et à confirmer les principes dont il s'agit de démontrer l'exactitude. C'est parfaitement le cas pour la théorie de Laband relative au défaut du Budget. » Elle prouve avec une clarté parfaite et sans grande complication de raisonnement, ce qui ne peut être que déduit dans l'hypothèse d'un Budget régulièrement voté. Elle dit, en effet, qu'il ne s'agit ni plus ni moins que du rapport juridique qui existe entre la Constitution et la loi.

Laband nous en donne une explication frappante par cette démonstration : « Toutes les lois sur les emprunts contiennent cette même disposition que les sommes nécessaires au paiement des intérêts et à l'amortissement des emprunts, ainsi qu'au rachat des Bons du Trésor, doivent être tenues prêtes pour cet emploi à l'époque de l'échéance, en les prenant au besoin sur les fonds immédiatement disponibles parmi les revenus de l'Empire. Cette prescription ne contient pas la clause « conformément à la loi de finances de l'Empire » ou toute autre équivalente ; elle a force exécutoire qu'une loi de ce genre ait été ou non promulguée ; cette mesure a pour objet de

mettre les créanciers de l'Empire à l'abri du danger auquel ils seraient exposés si l'exécution des obligations de l'État dépendait de l'établissement et du vote annuel de la loi du Budget ».

Par conséquent, et cette conclusion paraît d'une logique indiscutable, toutes les lois qui concernent les dépenses et qui ne contiennent pas expressément la clause suivante : « Les dépenses prescrites par cette loi doivent également être inscrites au Budget » ne tombent nullement sous l'article précité de la Constitution, relatif à la loi de finances. Pour elles aussi, la loi de finances peut avoir une importance économique et de technique financière, et par conséquent, on peut désirer que son établissement s'effectue par les voies régulières ; mais au point de vue du droit, la loi de finances est indifférente en ce qui concerne ces lois particulières, les dépenses qu'elles établissent et les recettes qu'elles autorisent. Dans la mesure même où les lois particulières sont suffisantes, l'article 69 de la Constitution de l'Empire n'a plus aucune importance juridique. La disposition constitutionnelle elle-même, n'est pas autre chose, dans cette mesure et dans ce sens, qu'une loi au sens formel, qui n'exige, au moyen de la loi de finances, qu'un fondement juridique, au sens formel, pour l'administration des finances.

Sans doute, on peut répondre, que le sens attaché aux termes de l'article 69 de la Constitution, par le législateur, qui détermine en définitive l'interprétation à donner à la loi, si l'on ne veut pas demeurer dans le domaine de l'arbitraire pur, prouve indiscutablement, que la volonté du législateur de la

Constitution était de voir toutes les recettes et toutes les dépenses fixées par le Budget, et non pas seulement prévues et évaluées, sans tenir compte des autres caractères que ces recettes et ces dépenses peuvent avoir, en vertu d'autres lois.

Le législateur, Hænel le déplore, n'a pas exprimé assez clairement sa volonté; il a négligé d'inscrire partout dans les lois ordinaires et particulières relatives aux recettes et aux dépenses, sa volonté, en termes précis. S'il ne s'était pas laissé aveugler par sa confiance en la Constitution, il aurait eu la prudence d'édicter, par une loi ordinaire, à côté de la Constitution, la prescription suivante : « Toutes les lois antérieures et postérieures à la Constitution, doivent être interprétées, comme si elles contenaient la clause suivante : « Toutes les recettes et toutes les dépenses ordonnées par ces lois doivent être inscrites au Budget. » La nécessité légale de l'inscription budgétaire, donnerait toute sa force à la loi de finances, à cette condition du moins que la clause ainsi ajoutée ne soit pas déclarée par la doctrine, une loi au sens formel seulement. Le législateur n'a point pris cette précaution; l'inscription budgétaire n'est prescrite que par quelque lois spéciales. Et cette négligence est cause que la loi ordinaire a exactement la même valeur que si la disposition constitutionnelle n'existait pas; la loi ordinaire l'emporte sur la Constitution et la prive de sa force exécutoire.

Une pareille thèse est en complète contradiction avec la conception juridique habituelle de la législation et de la science du droit, relativement au rap-

port qui existe entre la Constitution et la loi. Comme il est naturel, la doctrine et la législation sont parties de ce point de vue, que la Constitution est la loi suprême ; la valeur et l'interprétation de tout autre loi, ne sont exactes, que si cette loi respecte la force légale exécutoire de la Constitution et place cette dernière au-dessus d'elle-même et des autres lois ; pour soutenir le contraire « il faut être aveuglé par les passions de parti ou une routine irréfléchie, déclare Hænel. »

L'exactitude de ce point de vue n'est plus à démontrer : S'il était, dans l'intention de Laband et de son école, de négliger, d'une manière générale, ou seulement pour satisfaire à leur théorie budgétaire, le rapport fondamental, dont l'existence a été jusqu'ici reconnue, entre la Constitution et la loi, parce qu'ils l'estimaient inexact, c'était à eux de fournir la preuve de cette inexactitude ; ils ne l'ont pas encore tenté.

Si l'on part du point de vue généralement admis, la façon d'envisager juridiquement le défaut de Budget devient nécessairement tout autre. Sans doute, si des dépenses déterminées dans leur nature et dans leur quantum, sont effectuées en l'absence du Budget, il ne peut venir à l'idée de personne de soutenir que les lois qui les prescrivent, l'ont été violées. Mais on viole alors purement et simplement la disposition constitutionnelle qui interdit, quelles que soient d'ailleurs les dispositions prises par d'autres lois relativement aux dépenses et aux recettes, de faire emploi de recettes quelconques pour des dépenses quelconques, pouvant être pré-

vues, en l'absence et indépendamment d'un plan de finances légalement établi. La gestion de l'administration financière sans ce Budget légal, est dans tous les cas, un acte conscient, dont l'administration est responsable et par conséquent une inconstitutionnalité voulue et coupable.

Il n'y a, pour l'Empire et pour la Prusse, aucune règle dans la Constitution ou dans la législation qui se rapporte à la gestion de l'administration des finances sans Budget légal et d'après un plan arbitraire, avec ou sans publicité. Contrairement à la doctrine, le droit positif ne fournit nulle part le moyen de mettre fin à une situation anticonstitutionnelle.

Les dispositions de la Constitution et des lois qui se rapportent au cas où il y a un Budget, ne peuvent nullement s'appliquer au cas où il n'y en a pas. Il est faux d'admettre que les recettes et les dépenses qui ont été effectuées en l'absence de la loi du Budget doivent être traitées au point de vue juridique comme si les prévisions budgétaires avaient été dépassées, ou comme s'il s'agissait des recettes et de dépenses hors budget. Avec un pareil système, on suppose donc, au point de vue du droit positif, une loi de finances par rapport à laquelle, ces dernières recettes et dépenses, sont qualifiées de transgressions du Budget, ou de recettes et de dépenses hors Budget. Si cette hypothèse est exacte, tout emploi de recettes doit être considéré comme effectué sans appartenir à un budget.

Il n'est pas moins inexact de dire que toutes les

recettes et toutes les dépenses qui n'appartiennent à aucun Budget peuvent faire l'objet d'un rapport de comptabilité au sens de la Constitution, et de la loi sur la Chambre des Comptes. Toutes deux, la Constitution et la loi supposent d'une manière absolue et comme un fait indispensable, l'existence d'une loi de finances, loi qui constitue la mesure juridique permettant d'apprécier les droits et les devoirs inséparables de la responsabilité de l'administration des finances.

Les conséquences juridiques que détermine le défaut de Budget ne sont donc, en aucune façon et en quelque sens que ce soit, les conséquences juridiques spécifiques qui sont liées à l'exécution de la loi de finances et aux dérogations à cette loi. Ces conséquences juridiques sont purement et simplement celles qui résultent de la responsabilité constitutionnelle en général, telle qu'elle se trouve engagée par tout acte anticonstitutionnel, notamment par les actes de cette nature, qui ont en même temps des conséquences au point de vue financier.

On s'appuiera sur les principes de droit généraux pour décider de l'importance que peut avoir la détermination de ces conséquences juridiques générales ; le fait pour le Gouvernement de ne pas être responsable du défaut du budget, le fait que les dépenses effectuées étaient prescrites par d'autres lois, et qu'elles trouvent leur raison d'être dans la « situation indigente de l'État », dans la nécessité d'assurer sa stabilité, sa sécurité, ses intérêts essentiels, le respect des droits acquis des tiers ; toutes ces considérations devant entrer en ligne de

compte pour fixer la responsabilité constitutionnelle de l'administration des finances.

On peut prévoir facilement, à ce propos, ce qui se passera quand les éléments législateurs réussissent à s'entendre par la voie amiable sous la pression plus ou moins violente des pouvoirs : la prolongation du Budget antérieur, des approbations provisoires, des lois d'indemnité sont des procédés auxquels on peut toujours recourir. Sans doute, ces procédés ne suppriment jamais le caractère anticonstitutionnel de l'acte : ils sont néanmoins de nature à prouver que l'on entend respecter la Constitution et à remettre les choses dans la voie régulière et constitutionnelle.

Il est impossible d'établir, en s'appuyant sur le droit positif de l'Empire et de la Prusse, quelles sont les conséquences juridiques de l'acte anticonstitutionnel, au point de vue de la responsabilité constitutionnelle, telle qu'elle est engagée par suite d'infractions à la Constitution, ni dans quelle forme ni devant quel degré de juridiction, ces infractions peuvent être légalement réglées ; ici encore, l'État constitutionnel allemand cesse tout à coup d'exister, contrairement au droit et à la Constitution ; la force prime le droit.

Ces considérations s'appliquent sans restriction à l'Empire, mais non pas aux États indépendants dans l'Empire. Le défaut de Budget dans les différents États, ne peut pas suspendre le droit absolu du Gouvernement d'effectuer certaines recettes et certaines dépenses. Il s'agit des recettes, y compris leurs frais de perception, que doivent réaliser les

différents États, d'après la Constitution et les lois de l'Empire, pour le compte de l'Empire; et il s'agit des paiements que ces États ont à faire à l'Empire en exécution des obligations que leur imposent la Constitution de l'Empire. Cette particularité n'est pas due à ce fait que, sur un certain point, les dispositions des Constitutions des États particuliers sont des lois au sens formel, c'est-à-dire non pas strictement obligatoires, mais bien à ce fait que le droit de l'Empire l'emporte sur le droit des États, comme la loi constitutionnelle l'emporte sur la loi ordinaire. Les obligations constitutionnelles des États particuliers vis-à-vis de l'Empire ne sont nulle part et sur aucun point soumise à l'observation du droit des États. Toute disposition constitutionnelle d'un État particulier est dépourvue de force obligatoire, dans la mesure où elle s'oppose à l'exécution de ces obligations. Seule demeure la responsabilité constitutionnelle découlant de la Constitution particulière et relative au défaut de Budget, considéré comme tel et indépendamment de la légalité des mesures financières exigées par le droit de l'Empire.

La loi de finances exige une théorie juridique qui lui laisse son caractère de loi, dans toute l'acception du terme et au sens complet du mot. La tentative faite pour appliquer à la loi de finances la double conception de la loi au sens formel et au sens matériel, a conduit et devait conduire à la négation de principes de droit directeurs, indiscutables, et qu'on n'a jamais discuté ouvertement, quand il s'agit de l'importance et de la force légale qu'il faut reconnaître à la Constitution, loi suprême de l'État.

La règle suivante, conclut Hænel, demeure donc applicable à la loi de finances. « La règle de droit, contenue dans la forme de loi, constitue le contenu indispensable de la loi. »

CHAPITRE II

Examen critique de la Théorie budgétaire de Hænel

Laband a répondu point par point aux critiques qu'Hænel lui prodigue. S'il adresse quelques justes objections de détail à la théorie de ce dernier, relative à la notion de loi, le point essentiel de cette théorie n'en demeure pas moins indiscutable. La forme de loi emporte le fond, c'est-à-dire que, par l'effet de cette forme, le contenu de la loi, quel qu'il soit, devient une règle de droit, une *loi* dans toute l'acception du terme. Ce principe, parfaitement juste, est à la base même de la théorie budgétaire de Hænel, dont il constitue l'assise la plus solide. Au contraire la théorie de Laband qui repose tout entière sur la négation de cette vérité, est déjà fautive dans son point de départ.

La théorie budgétaire de Hænel, par contre, résiste victorieusement et dans toutes ses parties, aux coups que Laband lui porte. Il faut examiner les objections élevées successivement par Laband contre les trois règles principales du système de Hænel, règles qui sont exactement la négation de celles formulées par Laband.

A. — La loi du Budget n'est pas simplement un acte de prévision des recettes et des dépenses publiques, mais un acte d'autorisation de ces mêmes recettes et dépenses.

B. — Le Budget, une fois établi, est une loi dont le contenu constitue une règle de droit.

C. — Il n'y a pas d'administration financière légale en l'absence d'une loi du Budget.

A. — Dès le début de son exposé, Hænel déclare qu'il entend, pour étudier la question, s'appuyer uniquement sur le droit public allemand, et écarter toute caricature tendancieuse du droit franco-belge. Certains auteurs se sont servi à dessein de cette caricature comme d'un épouvantail, destiné à effrayer ceux qui seraient tentés de marcher dans la voie du progrès.

En dépit de cette déclaration, il faut bien reconnaître, avec Laband, que rien ne ressemble plus au système franco-belge que la théorie de Hænel ; on peut même ajouter qu'il aurait pu, avec avantage, s'autoriser des exemples constitutionnels de ces deux nations pour étayer son opinion ; en cette matière, comme en beaucoup d'autres, les exemples s'imposent et nul ne peut prétendre les tenir pour quantité négligeable.

Les deux classes de Budget établies par Hænel sont connues ; elles correspondent à « deux types » de droit public, types qui sont, dans leur partie la plus saillante, diamétralement opposés ; ce sont,

d'une part, le système de Saxe et de Bavière, d'après lequel les impôts périodiques sont seuls autorisés par une loi, tandis que le Budget lui-même, le plan de gestion, n'est pas revêtu de la forme de loi ; et d'autre part, le système germano-prussien, d'après lequel le Budget de l'administration publique de l'État est lui-même établi sous forme de loi. Il est curieux d'opposer les conclusions que Hænel et Laband tirent de cette simple distinction. Hænel déclare justement qu'il n'y a pas lieu de s'occuper des Budgets de la première catégorie. Il est en effet indéniable que cette classe de Budget ne peut avoir les effets d'un Budget rendu sous la forme de loi puisqu'elle n'est pas revêtue de la forme de loi ; le Gouvernement, chargé de l'exécuter, aura des ressources limitées, puisqu'il lui faut, pour percevoir l'impôt, une autorisation périodique ; mais quant à l'emploi du montant de l'impôt, il en sera seul juge, puisqu'il n'est pas soumis, relativement à cet emploi, à l'observation d'une règle préalable quelconque. Le fait que le Budget est revêtu de la forme de loi, de par les textes de la Constitution, n'apportera-t-il aucun changement à cette situation ? Non, selon Laband (1).

Il est certain, dit ce dernier, que le Budget non en forme de loi et le Budget en forme de loi, ont *exactement le même contenu* ; il est donc inadmissible que leurs conséquences soient différentes relativement aux pouvoirs du Gouvernement chargé de le mettre à exécution. Laband remarque que Hænel

(1) LABAND, t. VI, *Appendice sur le Droit budgétaire*, p. 387.

lui-même ne prétend pas que le Budget sous forme de loi contienne des « préceptes juridiques », mais comme sa théorie part de ce point de vue, à savoir que le Budget par son contenu et son essence constitue une loi ayant un contenu juridique, en d'autres termes constitue un précepte juridique, il suffit pour répondre à cette prétention de le renvoyer au type bavarois, dans lequel le Budget a absolument le même contenu, sans cependant être une loi. On se perd dans les subtilités du raisonnement de Laband : qu'un Budget puisse exister en dehors de la forme de loi, personne n'a songé à le nier ; mais un précepte moral, par exemple, comme l'obligation de respecter l'existence d'autrui, peut exister également en dehors de la forme de loi. Qui donnera à l'un comme à l'autre la force exécutoire et le caractère de règle intransgressible ? c'est la forme de loi ; en dehors de cette forme, le précepte moral n'est qu'une règle de droit naturel. Le Budget, qui par lui-même n'est qu'un compte, un plan de gestion, quel que soit le nom qu'on lui donne, devient par l'effet de la loi, un précepte juridique et une règle intransgressible. Si l'on pousse jusqu'au bout le raisonnement de Laband, il faut logiquement conclure que toutes les Constitutions qui exigent pour le Budget, la forme de loi, contiennent une clause superflue, puisque la forme de loi n'ajoute rien à la nature juridique du Budget qui est un plan de gestion, et rien de plus. Il est vrai que Laband évite cette solution catégorique ; il reconnaît à la loi du Budget des effets limités ; mais cette limitation est arbitraire ; le Budget est une loi ou non, a ou non les effets normaux de

la loi ; il n'y a pas place pour une solution intermédiaire. Enfin, en dehors de la forme de loi, le Budget demeure un acte administratif quelconque, qui n'intéresse à aucun degré la législation constitutionnelle et les rapports du Parlement avec le Gouvernement, au même titre qu'une note de service adressée par un ministre aux fonctionnaires placés sous ses ordres. Aussi Hænel a-t-il raison de considérer le type de Budget rendu sous forme de loi, qui représente celui de la Constitution de l'Empire, comme le terrain solide du droit commun et comme la seule base de toute étude sur la matière.

Laband signale en outre un troisième type de Budget qui, selon lui, contredit encore plus nettement les affirmations de Hænel. Non seulement l'Empire et les États confédérés établissent chaque année leur Budget, mais encore les communes et les groupes de communes. Quelques-uns de ces derniers, par leur étendue et par leur importance, ne sont pas inférieurs aux Budgets des États ; le Budget de la ville de Berlin est plus étendu que celui de tous les États allemands, à l'exception de la Prusse et de la Bavière. De même pour les autres exploitations économiques, pour les entreprises des sociétés anonymes, pour les fondations des souverainetés foncières, il est établi des Budgets pour lesquels la forme de loi se trouve exclue par la force même des choses ; toutefois, comme par leur contenu, ils sont semblables aux Budgets d'administration publique de l'État, la théorie de Hænel se trouve encore démentie, lorsqu'on s'efforce de déterminer scientifiquement le rapport existant entre

le contenu qui est le même pour tous, et la diversité des formes de leur fixation.

L'argument que Laband pense trouver dans ce troisième type de Budget n'apparaît pas des plus heureux, ni surtout des plus convaincants. Les Budgets de ces différentes collectivités sont, en effet, rendus sous des formes qui, par bien des points, rappellent la loi et lui sont parfaitement comparables. Le Budget d'une commune, par exemple, est fixé par une délibération de l'Assemblée communale ; et cette délibération a tous les caractères de règle intransgressible et de décision exécutoire qui sont le propre de la loi ; il n'est pas douteux que les autorités chargées de mettre à exécution le Budget communal sont tenues d'en respecter strictement les prescriptions, d'autant plus que lorsqu'on envisage les devoirs de ces autorités, on n'est point aussi directement influencé par la personne de l'Empereur qui, dans l'Empire allemand, détient, presque sans restriction, le pouvoir exécutif. Laband n'apporte donc pas un argument nouveau et décisif en faveur de sa thèse ; la distinction entre les deux catégories de Budgets affirmée par Hænel demeure entière, et le Budget, établi sous forme de loi, est le seul qui présente quelque intérêt lorsque l'on discute en cette matière les droits respectifs du Pouvoir exécutif et du Parlement.

Dans le paragraphe intitulé « Établissement du Budget », Hænel examine les règles contenues dans l'article 69 de la Constitution de l'Empire allemand et les conséquences qui en découlent ; il paraît, à première vue, et sur ce point seulement, d'accord

avec Laband. Le vote du Budget est une obligation constitutionnelle pour le Parlement, qui n'est pas juge de son utilité ou de sa nécessité, mais seulement chargé de le voter, sans plus ; ce vote ne peut pas porter atteinte aux dispositions constitutionnelles générales qui régissent toute activité administrative ; ainsi le Parlement ne peut refuser le vote des dépenses qualifiées de nécessaires au point de vue du droit public ; il dénie aux Assemblées un droit d'approbation entièrement libre et sans limites.

Pour les dépenses dites « facultatives » il faut le consentement concordant des deux Assemblées, alors que pour les dépenses « nécessaires » l'une est en droit de les imposer à l'autre. Hænel déclare le refus du Budget impossible en principe, puisque son établissement constitue pour le Parlement une obligation constitutionnelle à laquelle il ne peut se soustraire sans manquer à son devoir le plus élémentaire, sans supprimer sa raison d'être. A ce point de vue, il s'écarte de Laband qui ne s'est point servi de cet argument, et il se rapproche des parlementaires français de la Restauration qui justifiaient de la même façon l'obligation absolue pour les Chambres de voter le Budget. Il affirme, en effet, qu'il n'existe « ni pour le Reichstag, ni pour le Bundesrath, un droit de refuser le Budget pris comme tel ou d'une manière générale, c'est-à-dire pour des motifs qui ne veulent ni ne peuvent s'appuyer sur la violation des devoirs particuliers de l'autre partie, devoirs dont l'observation est un droit constitutionnel propre ». Laband cite ce passage et il en conclut que jusqu'à là il espérait trouver dans Hænel un allié, en ce qui

concerne la partie la plus importante du droit budgétaire. Mais il passe sous silence l'hypothèse qu'Hænel examine immédiatement après cette première déclaration (1). Il est indubitable, déclare-t-il, même sur le terrain du droit le plus strict, qu'un pouvoir public qui viole une partie de la Constitution pour étendre sa puissance, ne peut revendiquer jamais et à l'égard de qui que ce soit, le droit d'être obéi au nom même de la Constitution. » Il reconnaît donc comme légitime le refus du Budget qui se base sur la violation du pacte constitutionnel commise par l'autre partie.

Maintenant, jusqu'à quel point et dans quelles circonstances, il y aura un droit de légitime défense en droit public, c'est une question qui ne peut être résolue à raison de la nature particulière de la loi du Budget; c'est une question générale qui ne dépend pas plus de la loi budgétaire que de tout autre partie de la Constitution; comme le refus du Budget est un acte révolutionnaire, il ne se justifie que par un acte du même genre dont l'autre partie s'est rendue coupable. Toutes ces considérations sont fort justes; il accepte exactement l'interprétation rationnelle du droit de refuser le Budget en bloc, telle qu'elle a été comprise et pratiquée traditionnellement dans le régime parlementaire.

Dans la suite de son exposé, Hænel tente de démontrer que le Reichstag, dans la Constitution de l'Empire allemand, occupe une situation prépondérante en matière de finances. En ce qui concerne les

(1) Supra. *Théorie de Hænel*, p. 96.

dépenses établies par la loi, les deux Chambres sont sur un pied d'égalité absolue ; il n'en va pas de même pour les dépenses que la loi n'impose pas et à propos desquelles le Gouvernement a toute liberté d'appréciation. Le Reichstag a le droit de diminuer ces dernières dépenses dont le chiffre n'a pas été fixé par la loi, tant que cette diminution n'a pas pour but et n'entraîne pas en fait, une modification ou une abrogation des lois fondamentales ; mais le Bundesrath, lui, n'a pas le droit de rejeter un Budget modifié par cette diminution ou substitution. Là raison en est, selon Hænel, que l'initiative de la loi budgétaire appartient exclusivement au Gouvernement, non pas à l'Empereur, aux termes de la Constitution, mais au Bundesrath seul. Ainsi, en dépit de l'égalité théorique des droits des deux Assemblées, le droit de proposition est en fait retiré au Reichstag.

Cette dernière Assemblée trouvera une compensation dans la liberté d'appréciation et le droit de décision très étendus qu'elle possède en ce qui concerne la fixation de ces mêmes recettes et dépenses. De là, pour le Reichstag, une influence prépondérante sur l'Administration financière, influence qui doit servir de contrepoids aux droits du pouvoir exécutif qui seul peut décider de la guerre ou de la paix.

Toutes les combinaisons de Hænel pour donner au Reichstag des droits propres et exclusifs en matière de finances, paraissent inacceptables ; on ne peut admettre autre chose que l'égalité absolue des Assemblées, égalité qui résulte de la loi. Tant que le Reichstag, par sa décision, ne porte pas

atteinte aux institutions existantes, le Bundesrath ne peut plus amender cette même décision. Laband objecte justement à Hænel que, même en admettant cette façon de voir, il est un cas dans lequel on ne peut refuser au Bundesrath le droit d'amender ou même de rejeter la décision du Reichstag ; c'est dans le cas où il a acquis la conviction que la diminution, par exemple, votée par le Reichstag rend impossible l'application effective d'une loi. Hænel n'envisage pas cette hypothèse qui restreint considérablement le droit d'amendement du Reichstag. Supposons, dit Laband, que dans la fixation du Budget, le Reichstag ait reconnu que l'exécution d'une loi permanente, rende nécessaire, d'une manière permanente, un certain nombre d'autorités et de fonctionnaires, un certain chiffre de dépenses de matériel et de personnel ; cependant, dans l'année qui suit, la majorité du Reichstag réduit ces diverses sommes de sa propre autorité ; il faut bien, puisque l'on ne prévoit aucun changement dans l'état de choses existant, que le Bundesrath admette que la somme ainsi diminuée est insuffisante à l'exécution de la loi, et se voir, par suite, dans la nécessité de ne pas admettre cette réduction ; et c'est ainsi d'un autre côté que toute augmentation d'un article exige une justification du besoin auquel cette augmentation correspond.

Il suit de là que les dépenses dont la nécessité permanente est reconnue à la fois par les deux Corps législatifs, et qui sont autorisées par eux, ne peuvent être biffées ou réduites par l'autorité d'un seul, dans le Budget d'une année suivante.

Il paraît difficile de ne point se ranger à cette opinion et de ne pas conclure à l'égalité des droits du Bundesrath et du Reichstag en matière de finances. Cependant Hænel défend sa thèse avec beaucoup de véhémence ; il se laisse entraîner par le désir de donner aux représentants du peuple, en matière de finances un pouvoir de décision absolu et en dernier ressort (1), pouvoir indispensable pour contrebalancer la puissance de l'Exécutif. Ici, encore et en dépit de son affirmation du début, Hænel aurait assis sur une base plus solide ce point spécial de sa théorie, s'il s'était autorisé, pour le défendre, des exemples fournis par l'histoire constitutionnelle de la Chambre des Communes d'Angleterre ; en s'appuyant uniquement sur les textes de la Constitution de l'Empire allemand, il est impossible de reconnaître à l'Assemblée populaire, au Reichstag, un pouvoir prépondérant en matière de finances.

Dans la dernière partie du paragraphe consacré à l'étude de l'établissement du Budget, Hænel aborde la question proprement dite de la nature juridique de la loi du Budget. Il est à remarquer que Laband, dans la critique qu'il entreprend de la théorie de Hænel, passe entièrement sous silence ce point intéressant ; il faut bien en conclure qu'il n'a rien à y répondre. Hænel démontre avec beaucoup de précision que, considérer le Budget comme un « acte d'administration » équivaut à confondre absolument l'activité législative et l'activité adminis-

(1) Supra. *Théorie budgétaire de Hænel*, pp. 98, 99.

trative (1). Comment un acte d'administration pourrait-il avoir, en vertu de sa nature juridique, l'intention de modifier, de compléter ou d'abroger une loi existante, ce qui est le fait de la loi du Budget ? Cette seule remarque suffit pour ruiner la théorie du Budget, simple acte d'administration.

B. — Lorsque Hænel reconnaissait que le vote des recettes et des dépenses annuelles de l'Etat constituait pour le Reichstag une obligation juridique à laquelle il ne pouvait se soustraire, Laband pensait trouver en lui un partisan de sa théorie ; mais Hænel apporte de considérables rétractations à cette première affirmation dans la thèse qu'il expose ensuite à propos de *l'importance et des effets de la loi du Budget*. Laband laisse sans réponse, comme précédemment, les nouvelles considérations apportées par Hænel, relativement à la nature juridique de la loi du Budget. C'est à propos des recettes qu'il l'attaque de nouveau. Hænel reconnaît qu'à l'exception des contributions matriculaires, obligation des différents Etats de fournir des contingents proportionnellement à leur population, pour couvrir les dépenses communes quand les impôts ordinaires sont insuffisants, et à l'exception de l'aliénation de la propriété de l'Empire, le droit de l'Empire ne connaît aucune source de recettes qui n'émane pas de lois permanentes ; les deux seules exceptions signalées sont des recettes dont la réalisation a pour condition indispensable la loi du Budget. Quel sera

(1) Supra. *Théorie de Hænel*, p. 101.

l'effet juridique de la loi du Budget à l'égard des recettes qui reposent sur des lois permanentes ? Hænel remarque que ces lois ne prescrivent pas l'emploi des recettes qu'elles créent. Tout naturellement à raison du rapport qui existe, dans tout plan de gestion, entre les recettes et les dépenses, la fonction juridique de la loi du Budget consiste dans l'affection des recettes portées au Budget au service annuel de l'administration financière.

C'est par la loi du Budget que l'administration financière acquiert le droit d'emploi, de dépense, de disposition par rapport aux recettes budgétaires, mais c'est aussi en vertu de cette même loi qu'elle a le devoir de préparer ces recettes en vue de l'emploi qui doit en être fait (1). N'est-ce pas là une explication très raisonnable de la disposition constitutionnelle qui exige l'inscription de toutes les recettes, quelle qu'en soit la source, dans la loi du Budget ? Elle paraît tout aussi acceptable, sinon préférable, à l'explication fournie par Laband qui ne voit en elle qu'une formalité presque superflue dont l'objet est de grouper, sans plus, toutes les recettes comme toutes les dépenses, dans le plan de gestion annuel. La hardiesse de la conception de Hænel, le surprend au-delà de toute expression. Il tire lui-même les conséquences du principe dégagé par Hænel et il les considère comme une pure invention dans le dessein de ne concéder au Monarque que des droits nominaux et de transmettre à la majorité de la Représentation populaire, la disposition des finances

Supra. *Théorie budgétaire de Hænel*, pp. 109 et suiv.

publiques. Le système de Hænel équivaut à déclarer que les recettes à recouvrer en vertu des lois sont à la disposition du Reichstag. « Le roi de Prusse, dit Laband, dans le royaume, et l'Empereur, dans l'Empire, ont le devoir et l'obligation de percevoir les recettes, de les déposer aux pieds de la Chambre des Députés, et d'attendre ses ordres au sujet de l'emploi de ces recettes. Les recettes, lorsqu'elles ne sont pas destinées d'une manière expresse et exceptionnelle, par des dispositions légales, à faire face à certains besoins spéciaux, constituent dans leur ensemble, *un fonds à la disposition de la Chambre des députés en Prusse et du Reichstag en Allemagne*, assemblées qui, en vertu des décisions de leur majorité sur les articles de la loi du Budget, indiquent chaque année au Roi, à l'Empereur et à leurs Ministres les dépenses qui doivent ou peuvent être effectuées à l'aide de ces fonds (1) ».

Comme justification de la règle que l'Exécutif ne peut employer les fonds recueillis en vertu de lois permanentes sans l'autorisation de la loi du Budget, Hænel remarque : 1° que l'administration des finances n'a pas qualité pour disposer à son gré des *recettes non prévues* par la loi du Budget, pour faire face aux dépenses de l'État ; il cite des textes (2) ; 2° il en est de même pour la pratique des prélèvements et des reports qui sont interdits à l'administration des finances, et pour l'emploi des *excédents* de recettes ; cet emploi doit également être déter-

(1) LABAND. *Appendice sur le Droit budgétaire*, p. 392.

(2) Supra. *Théorie budgétaire de Hænel*, pp. 111, 112.

miné par la loi du Budget ; 3° enfin la règle est encore confirmée par l'*obligation* pour l'administration des finances, de réaliser et de tenir prêtes les recettes destinées par le Budget à faire face aux dépenses. Cette réalisation doit avoir lieu dans les limites de ses besoins, déterminés par la loi du Budget et non pas d'une manière générale ; toujours dans le même ordre d'idées cette réalisation ne peut pas être suspendue, augmentée ou diminuée par l'administration des finances, *arbitrairement et de son seul gré* ; elle doit strictement se conformer aux prescriptions, à ce sujet, de la loi budgétaire.

Cette explication de la nécessité légale de l'inscription au Budget de toutes les recettes, est autrement intéressante et surtout plus rationnelle que celle fournie par Laband qui ne donne d'autre justification à sa conception que sa parfaite conformité avec ses vues d'ensemble sur le droit budgétaire. L'inscription de toutes les recettes n'a d'autre objet que de faire du plan de gestion annuel un tableau complet des finances publiques.

Il y a là, certes, une mesure de bonne administration, mais pas d'une importance telle qu'elle puisse nécessiter une prescription constitutionnelle spéciale. A la vérité, Laband n'apporte aucune réponse péremptoire à l'argumentation de Hænel ; il se contente de déclarer que sa subtilité en fait ressortir tout l'arbitraire ; qu'on se trouve en présence, non d'un principe de droit constitutionnel positif, mais d'une prétention d'un parti politique. Il tire lui-même la conclusion de la théorie de Hænel, à savoir qu'en ce qui touche l'*obligation* de l'adminis-

tration des recettes « Hænel s'exprime comme si cette obligation n'existait pas en l'absence d'une loi du Budget, comme si les lois relatives aux droits de douanes et aux impôts de consommation, aux rétributions et aux établissements industriels ne demandaient pas à être appliquées en elles-mêmes, c'est-à-dire sans que les résultats financiers en aient été admis par la loi du Budget. Une obligation qui a déjà dans d'autres lois son fondement juridique tout entier n'a cependant pas besoin de chercher en premier lieu, ce fondement dans la loi du Budget. » « Quant à ce qui est de savoir pourquoi, d'après le droit germano-prussien, la loi du Budget sert de nouvelle base à l'obligation d'effectuer les recettes qui ont déjà une base légale, c'est là une question devant laquelle Hænel demeure, bien entendu, sans réponse (1) ».

Cette réponse, Hænel l'a cependant fournie, lorsqu'il démontre que l'objet de la loi du Budget est de faire l'application aux dépenses, du montant des recettes. Cette application ne se fait pas d'elle-même et doit encore moins se faire selon le bon plaisir de l'administration des finances. D'autre part, si les lois d'impôts établissent la légitimité de chacun d'entre eux, il est nombre de détails d'exécution, extrêmement variables avec les circonstances et qui, pour cette raison, nécessitent une réglementation périodique qui ne peut être effectuée que par la loi annuelle du Budget.

On ne conçoit pas que la perception des impôts

(1) LABAND. *Appendice sur le droit budgétaire*, t. VI, p. 393.

puisse se poursuivre indéfiniment; le fonctionnement des lois d'impôts doit être contrôlé par le Parlement à des intervalles réguliers. Il n'y a pas d'atteinte portée aux bases légales de ces impôts; l'exécution des lois qui les établissent est simplement suspendue jusqu'au vote de la loi du Budget. Et sur quoi repose la loi du Budget? Sur la Constitution elle-même, c'est-à-dire la loi suprême de l'État. Toutes les lois, que leur promulgation soit antérieure ou postérieure à la Constitution, sont subordonnées au respect de cette même Constitution, les lois qui établissent des impôts permanents comme les autres. La Constitution exige que toutes les recettes soient évaluées par la loi du Budget; la perception des recettes ne pourra être entreprise qu'après l'évaluation de ces mêmes recettes par la loi du Budget.

Laband reproche encore à Hænel de se servir de la fonction qu'il attribue à la loi du Budget, pour en tirer la preuve que cette loi, du moment qu'elle crée, pour le gouvernement, des obligations juridiques, constitue une loi matérielle; Hænel oublie, selon Laband, en s'exprimant ainsi, que ces mêmes obligations existent en Bavière et dans les autres États, avec l'autre « type » de droit budgétaire et qu'elles n'existent pas moins pour les autorités communales, bien que leur Budget ne puisse jamais être une loi.

Si les obligations signalées existent pour le pouvoir exécutif des États dans lesquels le Budget ne revêt pas la forme d'une loi, ce dernier doit en prendre à son aise avec elles, puisqu'il n'est obligé

à les remplir, ni en vertu de la Constitution ni même en vertu de la loi, et il est douteux que les droits de la nation en matière de finances, y soient sérieusement sauvegardés. Quant aux autorités communales, elles sont tenues d'observer dans le maniement des finances de la commune, les prescriptions contenues dans le Budget, tel qu'il a été fixé par la délibération ou décision de l'Assemblée communale. Or, la décision de cette Assemblée, dans la commune, correspond exactement à la loi, dans l'État.

Il reste à soumettre les dépenses au même examen que les recettes. Selon Hænel, la loi du Budget fournit le fondement légal de toutes les dépenses, qu'elles soient ou non obligatoires d'après le droit public, c'est-à-dire que leur nature et leur quantum soient fixés par un texte de loi ou qu'ils dépendent du libre accord des éléments législateurs, ou encore qu'elles soient déterminées dans leur nature, mais non pas dans leur quantum. La loi du Budget fixe ces différents points, de plus, elle rend les dépenses *obligatoires*. En effet, les lois propres à chaque espèce de dépenses, ont seulement voulu reconnaître à l'État le droit de les effectuer; à la loi du Budget de décider si les circonstances que les lois particulières prévoyaient, n'ont pas changé, et si ces changements n'exigent pas des modifications dans l'application des lois qui établissent des dépenses. Ce rôle de la loi du Budget est complètement méconnu par Laband.

Même à l'égard des dépenses que la loi précise jusque dans leur quantum, la loi du Budget a sa

raison d'être : il semble qu'il n'y ait qu'à appliquer la loi aux faits ; cependant, il faut tenir compte d'événements et de circonstances qui ne sont pas connus. Elle a sa raison d'être, même encore à l'égard des recettes qui reçoivent une affectation spéciale en vertu de la loi qui les autorise ; il peut y avoir des excédents de recettes dont la loi du Budget devra faire l'application.

Laband ne répond point à ces arguments. Il s'étonne que l'on puisse expliquer l'inscription au Budget de dépenses qui, non seulement quant à leur objet, mais encore quant à leur chiffre, ont été affectées par une loi permanente à un but déterminé, autrement qu'en considérant le Budget comme un plan de gestion général et complet ; cette conception, seule, lui paraît naturelle et il n'admet pas que l'inscription au Budget puisse servir de base à ce qu'il appelle un effet juridique matériel, c'est-à-dire que la loi du Budget puisse exercer une influence quelconque sur l'exécution de dépenses dont le fondement juridique réside dans d'autres lois.

Cependant Laband oppose à Hænel un argument de texte assez sérieux. Selon Hænel et pour résumer son opinion, l'article 69 de la Constitution de l'Empire allemand qui établit que *toutes* les recettes et *toutes* les dépenses seront portées chaque année sur le Budget de gestion de l'Empire, et que ce Budget sera fixé par une loi, doit être entendu en ce sens que le gouvernement est par là même *obligé* de réaliser toutes les dépenses et toutes les recettes, et de ne les réaliser que de la manière exigée par la loi du

Budget. C'est pourquoi la loi du Budget se trouve être la condition nécessaire et indispensable de toutes les recettes et toutes les dépenses; elle est non seulement l'autorisation, mais l'autorisation supplémentaire et constitutionnellement nécessaire pour l'administration financière en vue de l'emploi de toutes les recettes et de l'accomplissement de toutes les dépenses prévues pour l'année budgétaire. Laband conteste que tel est le sens de l'article 69 de la Constitution de l'Empire. « Tant que dans la langue un sens déterminé s'associera à un mot déterminé on pourra admettre que « l'évaluation » annuelle de toutes les recettes et de toutes les dépenses n'est pas synonyme d'autorisation annuelle en vue d'effectuer les recettes et les dépenses.

« La contradiction qui existe entre l'interprétation donnée par Hænel de l'article 69 et sa propre théorie provient de ce que la non-admission dans la loi du Budget d'une recette ou d'une dépense légalement établie par une loi entraînerait l'*abrogation* de cette loi ou, du moins, sa *suspension* pour l'année budgétaire, c'est-à-dire constituerait indubitablement un acte législatif; toutefois, comme cet acte législatif ne serait pas formulé, rédigé et publié, mais résulterait du silence de la loi du Budget, il s'en suivrait que ici encore, nous aurions des lois qui n'auraient pas forme de loi, ou même des lois tacitement promulguées (1). »

Si la Constitution ne dit pas en propres termes que la loi du Budget est l'acte d'autorisation des

(1) LABAND. *Appendice sur le droit budgétaire*, t. VI, p. 395.

recettes et des dépenses publiques, ses termes ont cependant un sens analogue, attendu que *l'évaluation* des recettes et des dépenses est aussi indispensable qu'une autorisation pour passer à l'exécution du Budget; à son défaut, tout acte de gestion financière est inconstitutionnel, à moins que de considérer, comme Laband, que les prescriptions constitutionnelles les plus importantes n'engagent personne.

Cet argument est parfaitement juste en ce qui concerne la Constitution prussienne; son article 99 dit en effet que « les dépenses annuelles de l'Etat doivent être *évaluées* à l'avance et portées au Budget. » Mais l'article 69 de la Constitution de l'Empire allemand ne reproduit pas textuellement les termes de l'article 99 de la Constitution prussienne; il dit en effet que « les dépenses seront *publiées* chaque année et portées au Budget de l'Empire ». Il ne s'agit plus d'une évaluation, mais d'une publication; il est aussi vrai de soutenir qu'une évaluation équivaut à une autorisation qu'il est faux d'établir la même analogie entre une publication et une autorisation. Les partisans de la théorie de Laband ont donc raison, semble-t-il; si l'on peut, à la rigueur, prétendre que le Budget prussien est un acte d'autorisation des recettes et des dépenses publiques, la même affirmation est insoutenable en ce qui concerne le Budget allemand. Elle est cependant vraie pour le second comme pour le premier. Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter au texte de l'article 69 de la Constitution de l'Empire allemand, *in fine*. « Le Budget est *fixé* par une loi avant le commencement de l'année. Cette

fixation légale n'équivaut-elle pas à une évaluation légale et à *fortiori* à une autorisation ? Ajoutons encore que l'article 71, dont Laband ne parle pas, déclare en termes catégoriques que les dépenses communes sont *consenties* pour une année. Ainsi les différences fondamentales qui paraissaient exister entre l'article 99 de la Constitution prussienne et l'article 69 de la Constitution de l'Empire allemand disparaissent et notre première affirmation demeure entière.

Quant à l'hypothèse envisagée par Laband, elle est bien invraisemblable ; qu'un article du Budget, recette ou dépense prescrite par la loi, soit entièrement passé sous silence, dans le dessein de le supprimer, c'est un procédé peu digne d'une Assemblée qui se respecte ; mais, quand bien même il en serait ainsi, il faudrait cependant en conclure que cet article de la loi du Budget est abrogé, et le procédé serait parfaitement légal ; n'y a-t-il d'exemple d'abrogation tacite par ce seul fait qu'une disposition de la loi nouvelle est en contradiction avec la loi ancienne ?

Hænel consacre ensuite d'assez longs développements à démontrer que la loi constitutionnelle, loi suprême de l'État (1), doit passer avant tout autre, ce qui n'est contestable aux yeux de personne.

Il faut convenir qu'il s'agit là d'une vérité surtout théorique ; rien ne s'oppose à ce qu'il existe des lois anticonstitutionnelles. Ainsi, en France, une pareille loi pourrait parfaitement être votée et mise en vigueur, attendu qu'il n'y a aucune juridiction com-

(1) Supra. *Théorie budgétaire de Hænel*, pp. 125, 126.

pétente pour trancher les questions de constitutionnalité des lois. La loi anticonstitutionnelle échappe donc à toute voie de recours régulière. Mais une vérité, pour être seulement théorique, ne perd rien de sa valeur. Laband se borne à déclarer que tout ce que Hænel ajoute au sujet du rapport qui existe entre les lois constitutionnelles et les autres lois est sans importance dès que l'on donne à l'article 69 le sens qui résulte de son texte et de l'emprunt qui en a été fait à la Constitution prussienne ; l'exactitude de cette théorie ne peut donc pas être examinée. Attendu que, autrement dit, le Budget n'est rien plus qu'un plan de gestion général et complet, il n'y a pas lieu de se préoccuper davantage de cette particularité négligeable, que son établissement sous forme de loi est prescrit par un article de la Constitution de l'Empire. L'idée qu'il se fait d'une Constitution est tout au moins étrange.

C. — Dans la dernière partie de son exposé budgétaire, Hænel, comme Laband, examine la situation qui est faite au gouvernement, à défaut de loi du Budget. Son opinion à ce sujet se déduit logiquement du parti qu'il a pris sur la nature juridique et sur les effets de la loi du Budget. Comme il voit, dans cette loi, l'autorisation nécessaire donnée au gouvernement, en vue de toutes les dépenses et de toutes les recettes et en vue de *l'affectation* des recettes aux dépenses autorisées, il considère toute administration gérée en l'absence d'une loi du Budget comme inconstitutionnelle. Ainsi qu'il le dit, une semblable administration viole la *disposition*

constitutionnelle, qui, quelles que soient les autres dispositions contenues dans les autres lois, *interdit absolument* d'employer des recettes, quelles qu'elles soient, à des dépenses non prévues dans un plan financier légalement établi et en dehors de ce plan financier (1) ». Laband prétend qu'Hænel n'a point fait la démonstration de l'existence de cette « disposition constitutionnelle » dans l'article 69 de la Constitution de l'Empire. C'est au contraire Laband qui a tout à fait insuffisamment démontré, et contre toute vraisemblance qu'une disposition constitutionnelle, précise, relative à la partie essentielle de l'administration d'un Etat, les finances, se réduise pour ainsi dire à moins que rien, puisque les prescriptions du Budget, soumises à l'examen de la représentation nationale, ne lient pas le gouvernement chargé de les exécuter. On se rappelle que, selon Laband, l'effet du vote de la loi du Budget par le Parlement est de *dégager la responsabilité du gouvernement* (2). Seulement, le vote du Budget, avec le système de Laband, se réduit à une formalité inutile ; en effet, le Reichstag ne peut refuser ce vote ; pour les points principaux du Budget, il n'a qu'à reproduire les différentes prescriptions légales qui y ont trait ; enfin, sur les points à propos desquels il semble retrouver quelque liberté, ses décisions ne sont point obligatoires pour le gouvernement qui a tout pouvoir de ne pas s'y conformer en invoquant les nécessités de l'administration et l'intérêt pres-

(1) HÆNEL. *Théorie budgétaire*. Supra, pp. 133 et suiv.

(2) LABAND. *Théorie budgétaire*. Supra, p. 38.

sant de l'Etat. Que reste-t-il, après cela, de l'autorité du Parlement et comment Laband ose-t-il parler sérieusement d'un vote dont l'effet est de dégager la responsabilité du gouvernement. Avec son système, cette responsabilité n'a jamais existé et c'est pour arriver à ce résultat que la Constitution a pris soin de spécifier que toutes les recettes et toutes les dépenses publiques seraient inscrites au Budget voté sous forme de loi.

Si le système de Hænel est défendable dans l'ensemble de ses conclusions, il faut cependant reconnaître que, dans la pratique, il est difficilement applicable, sans entraîner la révolution, pour cette bonne raison que la Constitution n'a organisé, ni défini nulle part et en aucune façon la responsabilité constitutionnelle du gouvernement. Une fois de plus, il nous faut dire que les conséquences possibles de l'exercice d'un droit ne doivent pas entrer en ligne de compte lorsque l'on examine le bien-fondé de ce droit. Evidemment, dans la pratique du régime simplement représentatif, le refus du Budget entraînera presque fatalement des troubles graves : ce ne sera jamais une raison pour dénier au Parlement ce droit de refus.

La question de savoir quelles conséquences juridiques se produisent lorsque, soit par la faute du gouvernement, soit sans sa faute, il n'existe pas de loi du Budget et que, malgré cela, l'administration est continuée, n'est pas tranchée par la Constitution allemande. Ce n'est pas niable, mais l'on n'en peut tirer aucun argument contre la thèse de Hænel, bien que Laband ait tenté de le faire. « L'adminis-

tration, dit-il, continuée en l'absence de la loi du Budget est un acte « anticonstitutionnel », selon Hænel. Quant aux conséquences juridiques qui en découlent, Hænel n'en peut rien dire en s'appuyant sur le droit positif de l'Empire et de la Prusse, parce que ce droit positif ne contient pas de loi sur la responsabilité ministérielle. En fait, tant qu'une telle loi n'a pas été promulguée, l'épée que la majorité parlementaire tient, en vertu de son droit d'autoriser le Budget, suspendue sur la tête du ministre n'a pas de poignée par où on puisse la saisir. Si vraiment le Parlement a le droit de refuser chaque année, au ministère, l'autorisation de percevoir les recettes et d'effectuer les dépenses, et si le ministère est mis dans l'alternative de céder la place à un successeur agréable à la majorité parlementaire ou d'être mis en accusation pour violation de la Constitution, la conséquence est que, en fait, le monarque a perdu ses droits de gouvernement et a été remplacé, dans ses droits, par le Parlement. Alors le véritable chef de l'Etat n'est pas le Roi, c'est la démagogie toute puissante dans les élections ; le principe de la Constitution de l'Empire — *d'après lequel l'Empereur a le droit de nommer le Chancelier de l'Empire* — se trouve, lorsqu'on l'applique à l'Empire allemand, n'être qu'un mot vide de sens (1) ».

Évidemment, ces conséquences extrêmes de la théorie de Hænel paraissent difficilement acceptables, étant donnés les termes et l'esprit de la Cons-

(1) LABAND. *Appendice sur le droit budgétaire*, t. VI, p. 397.

titution de l'Empire allemand qui assure la prépondérance du Pouvoir exécutif et laisse au second plan les droits de la nation. Cependant, l'interprétation juridique fournie par Hænel des textes constitutionnels relatifs à la loi du Budget n'est nullement infirmée par ce fait que la loi n'a pas prévu les conséquences juridiques dernières de l'inobservation de cette loi ; on est tout au plus autorisé à conclure que la Constitution de l'Empire allemand est à ce point de vue incomplète et difficile à mettre en pratique, si l'on en veut loyalement respecter les termes ; c'est dans ce sens qu'il faut conclure.



CHAPITRE III

Autres théoriciens du droit public allemand, partisans du droit de refus

Les auteurs du droit public allemand qui, comme Hænel, interprètent dans le sens libéral, les textes constitutionnels, relatifs au droit budgétaire, édifient leurs théories avec autant de science qu'Hænel lui-même, mais cependant sans apporter des arguments nouveaux. Leur originalité consiste principalement dans les définitions qu'ils ont données de la loi du Budget, définitions qui leur sont propres. Aussi ce troisième chapitre ne comportera-t-il point de longs développements puisque nous retrouverons à chaque pas des considérations qui nous sont déjà connues par l'examen de la théorie budgétaire de Hænel,

A. — Jellineck (1), comme Laband, accepte la distinction des lois dans le sens formel et des lois dans le sens matériel ; il reconnaît que le Budget est un plan de gestion dont la fixation constitue bien plutôt un acte d'administration qu'un acte de législation. De plus, cette fixation du Budget se trouve circonscrite par toutes les lois qui établissent des recettes ou des dépenses permanentes. D'où cette conséquence que, si le Budget constitue une *condition sine qua non de l'administration financière*, aucun plein pouvoir n'est reconnu au Parlement dans le Budget ou dans les lois financières, en tant du moins que cela ressort des lois existantes. De ce principe conforme à la conception de Laband, il tire cependant des conséquences opposées à la théorie de ce dernier. La loi du Budget, dit Jellineck, ne donne pas sans doute au gouvernement le droit d'administration financière, mais elle constitue, au point de vue constitutionnel, la *condition* requise et nécessaire de cette même administration. Quand cette condition n'est pas remplie, attendu que la Constitution n'autorise pas la continuation de l'administration en l'absence de la loi du Budget, que son défaut soit imputable ou non au gouvernement, il est indéniable que cette continuation constitue, de la part du gouvernement, une *inconstitutionnalité formelle*.

A la théorie de Jellineck, comme à celle de Hænel, Laband répond par les mêmes objections. Selon lui, au cas où la loi du Budget fait défaut, la continuation de l'administration financière doit être de

(1) JELLINECK. *Gesetz und Verordnung*, pp. 277 et suiv.

droit. La théorie de Jellineck se confond avec celle qui voit dans la loi du Budget un pouvoir qui doit nécessairement être donné au gouvernement pour continuer de gérer les affaires publiques. Qu'il s'agisse en effet d'une condition ou d'une autorisation, il n'y a qu'une différence de mots. L'originalité tout entière de la thèse de Jellineck réside en effet dans cette définition de la loi du Budget.

Laband lui oppose encore l'argument fondamental de sa théorie, à savoir que les lois qui établissent des recettes et dépenses permanentes ne subordonnent pas leur exécution à la condition d'une autorisation budgétaire annuelle; c'est aussi arbitraire que d'admettre que toutes les lois d'État, en elles-mêmes et par elles-mêmes, ne sont exécutoires qu'en vertu de l'autorisation annuelle du Parlement. Nous connaissons l'utilité de la loi du Budget à l'égard de toutes les lois qui intéressent les finances publiques, même celles qui établissent des recettes et des dépenses permanentes (1). Quand bien même, on considérerait que cette utilité n'est pas établie par l'argumentation de Hænel, il faut tout au moins reconnaître que la loi du Budget, pas plus que la loi ordinaire qui établit une recette ou une dépense, n'est viciée par ce fait que la même prescription se trouve à la fois dans l'une et dans l'autre loi; *quod abundat, non vitiat*.

A défaut de loi du Budget, selon Jellineck, l'administration financière est impossible; la loi sera remplacée par une ordonnance budgétaire prohibée

(1) Supra. *Théorie budgétaire de Hænel*, pp. 108 et suiv.

par la Constitution. Le problème ne peut être résolu d'après les règles juridiques. Au cas de conflit entre le gouvernement et la représentation populaire, c'est le plus fort qui l'emportera, et celui auquel les circonstances politiques seront favorables. Rien n'est plus vrai ; Laband convient lui-même que c'est là l'opinion la plus répandue, mais, conclut-il, si la force triomphe, ce n'est pas une raison pour prétendre qu'il n'y a pas de principes juridiques pour trancher le conflit ; on enlèverait au droit constitutionnel toute sa valeur, dans les cas où il a le plus besoin de conserver toute sa force. Le but et l'importance du Budget sont précisément de déterminer les droits réciproques des deux pouvoirs et d'éviter une oppression brutale du plus fort sur le plus faible.

Laband reproche à Jellineck exactement ce qu'il fait lui-même ; mais tandis que le premier sacrifie le Parlement au Gouvernement, le second fait le contraire. Toute la question est de savoir lequel des deux est dans la bonne voie ; c'est, à n'en pas douter, Jellineck. Comme la théorie de Laband, ainsi que nous l'avons démontré, équivaut à nier que l'élaboration d'une Constitution en Prusse, puis en Allemagne, ait pu apporter quelque changement au régime politique de ces deux pays, et quelques restrictions aux pouvoirs absolus de leurs souverains, cette négation de Laband est contraire à la fois à la vraisemblance et à la logique. La création d'une Chambre élective, l'élaboration de règles constitutionnelles diminuent d'autant la puissance du souverain ; la nation ne peut acquérir de pouvoirs

sans que ceux du souverain soient restreints exactement dans la même proportion.

B. — Arndt (1) considère également le Budget comme un acte administratif, une instruction interne. Le vote du Budget signifie non seulement que les dépenses peuvent être effectuées, mais encore que *le ministère qui est au gouvernail peut les effectuer*. Le refus du Budget constitue donc un moyen, pour la majorité du Parlement, de renverser le ministère et la solution du conflit est tout simplement dans la retraite du ministère.

De tous les commentateurs du droit budgétaire allemand, Arndt est certainement un des plus hardis ; pour lui, il n'y a pas de doute que la Constitution de 1871 n'ait introduit en Allemagne le gouvernement parlementaire. Il paraît difficile d'accepter une solution aussi catégorique. En fait, dit Laband, cette conception répond parfaitement à la manière de voir et aux tendances des grands partis politiques ; c'est aussi ce qui constitue la quintessence de toutes les théories qui voient dans la loi du Budget le pouvoir donné au gouvernement d'effectuer des dépenses. Il existe des Etats dans lesquels le ministère représente le comité exécutif du Parlement et dans lesquels son maintien au pouvoir dépend de la majorité parlementaire ; pour renverser le ministère, il suffit d'un ordre du jour de défiance, du rejet d'une proposition importante ou d'un refus d'autorisation d'un article de recette ou de dépense.

(1) *Archiv für öffentliches Recht*. VIII. 1888, pp. 533, 568.

Il n'est pas nécessaire que la loi du Budget soit repoussée dans son ensemble, et en Angleterre où le Parlement se sent pleinement maître de sa force politique, ce moyen n'est pas en usage. En France et en Belgique, au contraire, où, après une révolution, on édifie à nouveau l'Etat et où on se défie du pouvoir nouveau, acquis par le Parlement, pouvoir dépourvu de tout fondement historique, on admit, comme nécessaire, un moyen qui, en toutes circonstances, place le gouvernement sous la dépendance du parti qui domine dans le Parlement ; le principe d'après lequel, le gouvernement ne peut effectuer ni recettes, ni dépenses, s'il n'est autorisé chaque année par le Parlement, et en tout conforme à cet état de choses.

Toutefois, ni le droit prussien, ni le droit de l'Empire allemand, n'admettent le principe d'après lequel, pour la conduite des affaires gouvernementales, en dehors de la nomination qui émane du Roi ou de l'Empereur, il est encore nécessaire d'obtenir, chaque année, l'autorisation de la Chambre des Députés ou du Reichstag. Il est sans importance que dans les Chambres prussiennes de 1849 et de 1850 quelques orateurs aient adhéré ou non aux idées politiques franco-belges ; le droit public constitutionnel germano-prussien ne connaît pas le gouvernement parlementaire ; il connaît seulement un gouvernement impérial et royal.

Laband fait en outre remarquer que dans l'application pratique, cette théorie suppose que le pouvoir politique et la volonté prépondérante résident dans une assemblée parlementaire ; or, en Prusse, la

Chambre des députés et la Chambre des seigneurs, et dans l'Empire, le Bundesrath et le Reichstag, sont des facteurs équipollents de la législation. Enfin, si on applique rigoureusement la théorie, la conséquence serait qu'un Budget perdrait de sa force, à la suite d'un changement de ministère et devrait être l'objet d'un nouveau vote. Quel serait le sens d'une autorisation de dépenses en faveur « d'un ministère au pouvoir » si ce ministère pouvait être congédié immédiatement après le vote et s'il pouvait être remplacé par un ministère appartenant au parti adverse.

Les affirmations de Laband sont manifestement aussi exagérées que celles d'Arndt, chacune en sens opposé. Que la Constitution de 1852 n'ait pas introduit le régime parlementaire en Prusse, ce n'est pas douteux ; qu'elle ait apporté quelques restrictions aux pouvoirs absolus du Roi, c'est ce qui peut raisonnablement se soutenir ; et de ce fait, le royaume de Prusse devenait une monarchie constitutionnelle ; son gouvernement n'était plus, d'une façon absolue, royal ; soumise au régime constitutionnel, la Prusse passait par la première phase de l'évolution politique des sociétés, phase qui succède à la monarchie absolue et précède le régime parlementaire.

L'existence de deux Chambres dont les pouvoirs législatifs sont égaux n'a jamais été un empêchement au fonctionnement du Gouvernement parlementaire, et il n'est pas indispensable que la volonté de l'une d'entre elles soit prépondérante. La pratique du Gouvernement parlementaire en Angle-

terre et en France en fournit la preuve. Sans doute, dans ces pays, la Chambre qui représente le plus directement la nation a quelques prérogatives en matière de finances ; mais, en ce qui touche la confection des lois ou la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle, les pouvoirs des Chambres sont égaux. Le Sénat français a justement fait triompher cette théorie ; par le refus des crédits que nécessitait l'expédition de Madagascar, il a contraint un ministère à se retirer alors que ce dernier déniait au Sénat le droit de le renverser par un vote de blâme.

La dernière objection de Laband est encore plus difficilement soutenable. L'autorisation parlementaire ne s'applique pas tant à tel ministère qu'à tel Budget. C'est-à-dire que le Budget devra être exécuté tel qu'il a été voté par le Parlement, en dehors de toute considération de personne relative aux ministres chargés de le mettre à exécution. Si le ministère au pouvoir, lorsque l'autorisation budgétaire a été accordée, se retire en cours d'exécution, son successeur n'aura qu'à continuer l'exécution du Budget commencée. On ne conçoit pas la nécessité d'une nouvelle autorisation budgétaire, attendu que le ministère qui prend le pouvoir a, par là même, le devoir et le désir d'agir conformément à la volonté du Parlement et au plan budgétaire qu'il avait tracé aux précédents ministres. De plus, l'autorisation budgétaire est définitive et applicable à tous les ministères jusqu'à l'année suivante.

C. — Zorn (1) rejette la distinction entre les lois au sens matériel et les lois au sens formel ; aussi, n'admet-il pour le Budget aucune règle d'une nature particulière, soit en ce qui concerne la fixation du contenu, soit en ce qui concerne les effets juridiques. Il n'existe pour la Prusse et pour l'Empire aucune matière du droit public qui n'ait été réglementée sur le modèle étranger d'une manière aussi complète et aussi peu critique que le droit budgétaire. C'est un droit franco-belge ; il constitue le principe redoutable de la *lex annua* pour toutes les dépenses et pour toutes les recettes. « Tous les droits de l'État sur les recettes et tous les devoirs de l'État, par rapport aux dépenses, n'existent, d'après notre droit constitutionnel positif, que pour une année seulement, déclare Zorn ». Les facteurs législatifs ne sont pas tacitement obligés lors de la fixation du Budget ; le Landtag prussien et le Reichstag allemand sont aussi exactement libres chaque année et aussi exempts de toutes sortes d'obligations en ce qui touche l'ensemble des recettes et des dépenses qu'en ce qui touche tout autre projet de loi. « Aucune nomination à vie de fonctionnaire, aucune garantie contre la faute publique ne peut supprimer le principe auquel nous nous heurtons à chaque pas comme à une tête de Méduse ; toutes les recettes et toutes les dépenses de l'État sont autorisées par la loi du Budget. » Il n'existe ni recettes ni dépenses qui, en droit, ne doivent être autorisées par le Parlement et dans le cas où la loi

(1) ZORN, *Staatsrecht*, v. I, § 16, 2^e éd. (1895).

du Budget n'a pas été votée, le gouvernement n'est pas autorisé en droit, à percevoir des recettes et à effectuer des dépenses.

Si telles sont les conclusions qui découlent, selon Zorn, de l'étude des textes constitutionnels relatifs au droit budgétaire, ce n'est pas à dire qu'il y ait lieu de s'en féliciter, tout au contraire. Zorn signale ce droit budgétaire franco-belge, comme entièrement malsain, diamétralement opposé à la Constitution germano-prussienne, et pouvant à chaque instant conduire à toutes les horreurs de l'anarchie, et mettre en question l'existence même de l'État.

Selon Laband, Zorn n'a pas du tout démontré que la *lex annua* franco-belge constitue véritablement le droit actuellement en vigueur en Prusse et dans l'Empire allemand ; il la donne comme un axiome qui n'a pas besoin de démonstration. Il reproduit l'argument, tiré des textes constitutionnels qui parlent des dépenses qui doivent être évaluées et non consenties comme le dit Zorn à plusieurs reprises. Nous nous sommes déjà expliqué sur la valeur de cette objection qui, selon nous, n'est pas fondée (1).

Zorn invoque également le principe que la loi du Budget peut abroger les lois promulguées antérieurement en vertu du principe : *lex posteria derogat priori*. Laband prétend que ce raisonnement se retourne contre Zorn. Toute loi d'Empire postérieure à l'article 71, introduisant des institutions permanentes, donnant lieu à des dépenses permanentes,

(1) Supra, *Examen critique de la théorie de Hänel*, pp. 149 et suiv.

aurait dérogé à cet article pour la sphère dans laquelle elle s'applique. Zorn reconnaît ainsi qu'une loi peut opérer une modification constitutionnelle sans que la Constitution ait été préalablement modifiée. Le droit budgétaire ainsi conçu constitue un danger renouvelé chaque année pour les institutions politiques et qui met en question l'existence même de l'État.

Cette argumentation de Laband est inexacte. L'article 71 de la Constitution de l'Empire déclare que « les dépenses communes sont en général consenties pour une année ; elles peuvent toutefois, dans des cas spéciaux, être consenties pour une plus longue durée ». En quoi, la loi postérieure s'établissant une institution permanente et par suite, une dépense de même nature, est-elle inconciliable avec l'article 71 et par suite frappée d'inconstitutionnalité ? La loi du Budget ne s'occupe des autres lois que dans leurs résultats financiers ; elle précise ces résultats chaque année dans l'intérêt de la bonne gestion des finances publiques ; mais, de ce fait, les institutions existantes en vertu de ces différentes lois, ne sont nullement atteintes, ni même menacées. Et, ce qui est le plus important, l'article 71 trouve son application, même à l'égard des dépenses permanentes en vertu de la loi : il n'est donc pas abrogé, par de telles lois, ainsi que le soutient Laband.



CONCLUSION

En présence des deux conceptions du droit budgétaire qui divisent les théoriciens du droit public allemand, bien plus que les hommes politiques, il faut le reconnaître, il est fort difficile de prendre nettement parti, soit dans un sens, soit dans l'autre. Les trois éléments de la théorie de Laband, qui représentent l'opinion du gouvernement impérial, sont également inacceptables. Que le Budget revêtu de la forme de loi ne soit cependant qu'un acte d'administration ; qu'il ait, à un certain point de vue, les effets d'une loi, sans pourtant les avoir tous ; qu'enfin l'administration des finances soit possible en l'absence de toute loi du Budget, d'où l'impossibilité, ou tout au moins l'inutilité pour le Parlement allemand de refuser le Budget, voilà trois affirmations que rejettera avec une égale énergie tout esprit imbu d'une notion exacte de la loi et du respect dû au texte d'une Constitution. Toute décision, émanant du pouvoir législatif, est une loi ; rien n'autorise à créer des catégories de lois, chacune de ces catégories ayant une force exécutoire propre et délimitée ; tel est le principe essentiel qu'il faut opposer au système de Laband. D'autre part, lorsque les lois ordinaires paraissent en contradiction avec la loi

constitutionnelle, la Constitution doit avoir le dernier mot. La théorie qui dénie aux Assemblées allemandes le droit de refuser le Budget démolit ces deux principes ; elle ne saurait donc être dans la bonne voie.

La vérité se trouverait-elle dans l'opinion opposée? La loi du Budget serait-elle, aux termes de la Constitution de l'Empire allemand, une loi dans le fond comme dans la forme, la condition *sine qua non*, de toute administration financière régulière, d'où le droit pour les Assemblées allemandes de refuser le Budget? Il faut adopter cette façon d'envisager le droit budgétaire en Allemagne ; elle correspond à l'idée que l'on se fait couramment dans les pays libres, en Angleterre comme en France, de la loi, du droit constitutionnel en général et du droit des nations en matière de finances. Le sens des articles de la Constitution prussienne comme de la Constitution allemande relatifs au droit budgétaire, interprétés d'une façon rationnelle, donne raison au système de Hænel et donne tort à celui de Laband.

Lorsqu'une constitution naît aux côtés d'un pouvoir exécutif jusqu'alors tout puissant, il y a présomption que cette Constitution a pour objet d'apporter quelques restrictions à la libre activité de l'Exécutif, ou du moins de le soumettre à un contrôle effectif. Or, si l'on accepte la théorie de Laband, aucun changement appréciable, en dehors de la participation d'un corps nouveau à la confection des lois, n'est apporté au régime politique de la Prusse et de l'Allemagne, du fait de la création dans ces deux Etats d'un régime constitutionnel jusqu'alors

inconnu. Quelle nécessité existait donc pour le législateur de 1850 d'élaborer une constitution ?

Si l'opinion de Laband n'est pas celle du législateur prussien et allemand, faut-il en conclure que ce dernier a voulu introduire en Prusse et en Allemagne un droit budgétaire analogue à celui pratiqué en Angleterre et en France ? D'importantes objections s'élèvent immédiatement ; tout d'abord, il est indéniable que les textes constitutionnels ne définissent jamais nettement le Budget comme un acte d'autorisation des recettes et des dépenses publiques, ce qui est la caractéristique de la loi de finances dans le droit anglo-français. En second lieu, le principe de la séparation des pouvoirs est ignoré du droit public allemand ; le pouvoir exécutif, c'est-à-dire l'Empereur, en ce qui concerne la confection des lois, a des pouvoirs égaux à ceux du Bundesrath et du Reichstag ; la loi n'est parfaite qu'avec l'assentiment de ces trois organes. En troisième lieu, le système adopté en Angleterre et en France ne peut être pratiqué intégralement et utilement, c'est-à-dire sans entraîner fatalement une révolution, que dans les pays soumis au régime parlementaire. Or, l'Allemagne a toujours ignoré ce régime et ses principaux avantages, responsabilité ministérielle et irresponsabilité du chef de l'État. Le refus du Budget oblige le ministère à se retirer ; le Reichstag peut-il agir ainsi à l'égard des représentants d'un Empereur tout puissant ? Il faut, en effet, remarquer en dernier lieu, que le principe de la souveraineté nationale n'a pour ainsi dire jamais été invoqué en Prusse et en Allemagne. Le Roi ou l'Empereur, c'est-à-dire

le pouvoir exécutif a toujours été le centre inattaquable de l'organisation politique prussienne ou allemande. Les Constitutions de 1850 et 1871 ont été conçues, à n'en pas douter, dans cet esprit. Qu'on ne vienne donc pas parler des droits de la nation en face d'un Empereur qui, lui, a tous les droits. L'Empereur a consenti aux représentants de la nation une participation infime à la confection des lois et rien de plus.

La solution du problème serait-elle donc dans une opinion intermédiaire, puisque les deux solutions proposées, trop absolues lorsqu'on pousse les raisonnements sur lesquels elles reposent jusque dans leurs conséquences extrêmes, conduisent à des conclusions inacceptables dans un sens comme dans l'autre? Aucun théoricien du droit public allemand n'a tenté de construire cette théorie intermédiaire pour cette bonne raison que l'entreprise est impossible; il n'y a pas d'exemple et il n'y a pas place pour une troisième conception du droit budgétaire. L'histoire constitutionnelle des nations nous fournit la preuve de cette assertion: entre le temps où le Pouvoir exécutif possédait la libre disposition des finances publiques et celui où tous ses pouvoirs de cette nature sont passés aux mains de la nation, nous ne voyons que des luttes incessantes entre les monarques et les Parlements pour la conquête du droit de disposer seul des deniers publics; nous ne trouvons point d'exemple de partage de ce droit; ou, du moins, ce système intermédiaire, si tant est qu'on en ait tenté l'application, n'a jamais pu subsister,

Une conclusion s'impose : la Constitution de l'Empire allemand a créé un droit budgétaire mal défini et qu'il est impossible d'appliquer avec loyauté dans la pratique constitutionnelle. Comme l'Empereur, aussi bien que les représentants de la nation, peuvent trouver en lui les éléments de leur toute puissance en matière de finances, fatalement le plus fort imposera à l'autre sa façon de voir : or, en Allemagne, le Pouvoir exécutif est le maître de la situation. La Constitution prussienne de 1850, qui a servi de modèle à la Constitution de l'Empire allemand de 1871, peut être considérée comme une promesse qui n'a pas été suivie de réalisation ; elle était un premier pas dans la voie de la transformation du régime autocratique en monarchie constitutionnelle ; elle appelait de nouvelles réformes et des améliorations qui se seraient d'elles-mêmes ajoutées à la première, si les circonstances l'avaient permis. En effet, le système financier créé par la Constitution de 1850, fait de pièces et de morceaux empruntés à la Constitution anglaise, souleva des difficultés d'application dès les premières années de son fonctionnement. Lorsque le ministère de M. de Bismarck mit à exécution une réforme militaire entraînant d'importantes dépenses que le Reichstag avait rejetées, cette Assemblée se trouva désarmée devant l'obstination du ministre à exécuter son projet ; le Reichstag maintint sa première décision. Que serait-il advenu sans la victoire de Sadowa qui assura le triomphe de la politique de M. de Bismarck ? Il ne fut plus question des réformes constitutionnelles qui s'imposaient avant cette victoire ;

le pouvoir exécutif était assuré de trouver dans les Chambres des partisans dévoués de tous ses projets. Quelques années à peine après ce premier succès, la puissance impériale était à nouveau consolidée par les victoires retentissantes de la guerre de 1870-1871.

Pouvait-il être question, en de pareils moments, de restrictions à apporter aux pouvoirs de l'Empereur, en matière de finances, de transférer ces mêmes pouvoirs à la représentation nationale, en un mot de réformes constitutionnelles ? Aussi les législateurs de la Constitution de l'Empire se bornèrent-ils à reproduire la Constitution prussienne. Peut-être auraient-ils même supprimé, s'ils l'avaient pu, les minces entraves qu'elle apporte à la toute puissance de l'Empereur, mais raisonnablement, l'empereur d'Allemagne, dans son Empire, ne pouvait être ni plus, ni moins puissant, que le roi de Prusse dans son royaume.

Supposons au contraire que les entreprises militaires de M. de Bismarck n'aient pas été couronnées de succès, les réformes militaires qu'il avait imposées au pays, auraient, du même coup, perdu tout leur mérite. Il est probable qu'une révision constitutionnelle se serait imposée et que le régime monarchique de l'Allemagne aurait subi d'importantes modifications. L'histoire est là pour nous enseigner que les peuples ont toujours profité des défaites de leurs maîtres et des difficultés financières qui en sont la conséquence pour revendiquer, puis conquérir leur liberté et leurs droits politiques. La puissance impériale allemande a subsisté intacte jusqu'au XX^e siècle, grâce à des succès militaires

éclatants. L'Allemagne est, avec la Russie, le seul pays d'Europe qui ait conservé un régime véritablement autocratique ; bien qu'elle possède une Constitution et un Parlement électif, à peine peut-on lui appliquer l'étiquette de monarchie constitutionnelle, qui évoque des restrictions autrement importantes à la puissance de l'Exécutif. Cependant, toutes les garanties des libertés publiques se trouvent en germe dans la Constitution prussienne de 1850 ; si les circonstances et les événements s'y étaient prêtés, il est à peu près certain que l'Allemagne aurait introduit dans sa Constitution le principe de la séparation des pouvoirs, peut-être même le régime parlementaire.

C'est principalement, en effet, dans le régime parlementaire, que la représentation nationale a, en matière financière, des pouvoirs absolus ; c'est seulement dans ce régime qu'elle peut exercer, sans entraîner fatalement la révolution, le droit de refuser le Budget, droit qui est en quelque sorte la consécration et la garantie de tous les autres droits budgétaires. Les pouvoirs du Parlement, à ce sujet, paraissent illimités ; le vote ou le refus du Budget dépendent de la seule volonté des Assemblées ; il en est ainsi dans le droit budgétaire anglo-français. Cependant, il ne faut pas exagérer la portée de ce droit de refus. D'un côté, il est évident que le refus de crédits pour une dépense résultant d'une loi organique, n'équivaut pas à abroger cette loi, mais seulement à en suspendre temporairement l'exécution ; d'un autre côté, le droit de refuser le Budget se limite par son but même. Historiquement, la

nécessité du vote du Budget a pour objet d'assurer la réunion périodique du Parlement et de lui donner le moyen d'arrêter les entreprises de l'Exécutif sur les libertés publiques en le privant de subsides. Ainsi, l'octroi ou le refus de subsides ne sont pas livrés à la seule volonté des Assemblées ; elles ne doivent user du droit de refus que comme *ultimum subsidium*, pour sauver les libertés menacées. Employé dans un autre dessein et en dehors de ces circonstances particulièrement graves, le refus du Budget devient un moyen de contrainte abusif et hors de proportion avec le résultat visé. C'est ainsi qu'un Parlement qui entreprendrait la suppression d'une institution quelconque en refusant les crédits qui lui sont affectés userait d'une méthode indigne d'une Assemblée qui a conscience de sa force et de sa volonté ; toute réforme doit être abordée franchement et non pas escamotée par la suppression des fonds nécessaires au fonctionnement de l'organe que l'on veut détruire.

Ce procédé est tout au plus explicable dans les pays où le régime représentatif est d'application récente ; elle permet aux jeunes Assemblées d'imposer à l'exécutif leur volonté, et de conquérir sur lui, une à une toutes leurs prérogatives. D'autre part, si le refus de crédits se légitime dans l'hypothèse envisagée, il est certaines dépenses dont l'autorisation s'impose sous peine d'introduire l'anarchie dans le Gouvernement ; sauf au cas de conflit et même dans ce cas, il paraît difficile de refuser au Gouvernement les fonds nécessaires à l'acquittement des dépenses établies par la Constitution ou les lois

organiques. Ces dépenses sont analogues aux dépenses obligatoires des unités administratives secondaires, le département et la commune, avec cette différence que l'inscription d'office n'est pas possible pour le budget de l'État comme pour le budget départemental ou communal ; le défaut de sanction ne change rien au caractère obligatoire de la dette. Par voie de conséquence, le Parlement devra autoriser la perception des recettes, jusqu'à concurrence de ces dépenses. Quant aux dépenses facultatives, c'est-à-dire celles qui ne sont pas établies par la Constitution ou par ces lois organiques, et qui ne sont pas directement indispensables à la vie de l'État, le Parlement aura beaucoup plus de liberté pour suspendre aussi longtemps qu'il le jugera utile l'octroi des fonds nécessaires à leur acquittement.

L'importance de la distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives s'atténue beaucoup à raison du *caractère comminatoire* du refus du Budget, qu'il porte sur l'une ou sur l'autre catégorie de dépenses. Le refus du Budget n'est jamais une mesure définitive, mais un moyen de coercition très violent, pour déterminer une solution immédiate du conflit qui divise le Parlement et le Gouvernement.

Aussi, le refus du Budget a-t-il un caractère révolutionnaire très accentué qui explique la rareté de son emploi dans les sociétés qu'une longue expérience pratique a familiarisées avec le régime représentatif et parlementaire. Le Parlement anglais ne se sert plus du refus du Budget ; la France en

fournit deux exemples dans trente-quatre années de République. Aussi bien faut-il reconnaître qu'il est toujours préférable de ne point recourir à ce moyen extrême, lorsqu'il existe le moindre espoir de solutionner le conflit sans violence par un compromis ou par une entente. Refuser le Budget est l'indice d'une période troublée et d'un avenir incertain, car le refus du Budget n'a jamais été un moyen normal d'agir sur la marche des affaires publiques, mais bien une arme de combat.



APPENDICE

LE REFUS DU BUDGET DANS LE GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF ET PARLEMENTAIRE

Sous le régime parlementaire, le droit pour les Chambres de refuser le Budget n'est pour ainsi dire pas discuté. Il occupe la première place dans le faisceau des garanties constitutionnelles ; il constitue, selon l'heureuse formule de M. Esmein, la sanction naturelle et dernière des règles conventionnelles du Gouvernement parlementaire. Aussi, l'étude du droit de refus en Angleterre et en France ne donne-t-elle pas lieu à l'exposé et à la discussion de théories contradictoires ; il suffit de rappeler, dans leurs grandes lignes, les événements historiques célèbres à l'occasion desquels les Parlements de ces deux pays furent amenés à refuser le vote de la loi de finances. Nous aurons ainsi, avec l'étude du droit budgétaire allemand, une vue d'ensemble de la question du refus du Budget.

CHAPITRE PREMIER

Le refus du Budget en Angleterre

Le Parlement anglais n'a pas attendu la mise en pratique du Gouvernement de cabinet dans le Royaume-Uni, pour user à l'égard des rois d'Angleterre de l'excellente arme de combat qu'une Assemblée peut trouver dans le refus de sub-

sides. La règle que les dépenses et les recettes pour être engagées et perçues, doivent être autorisées au préalable par le Parlement est, depuis longtemps en Angleterre, un principe constitutionnel incontesté. Les publicistes de leur côté en ont toujours tiré cette conséquence que le refus du Budget aurait pour effet de mettre le gouvernement dans l'impossibilité d'engager les dépenses et de percevoir les recettes non autorisées. « La Chambre des Communes, conserve toujours le droit indiscuté de refuser complètement les subsides demandés par la Couronne. Avant l'introduction du régime parlementaire, cet instrument formidable d'attaque était souvent employé pour contraindre le monarque arbitraire à redresser les abus (1). »

Le Parlement anglais s'est en effet servi de cette arme pour conquérir une à une toutes ses prérogatives. Par le refus du vote des subsides ou par le retard calculé de ce vote, le Parlement, au XVII^e et au XVIII^e siècle, a fait triompher le principe d'après lequel le Roi doit choisir ses ministres parmi les hommes qui ont la confiance du Parlement, et doit les renvoyer dès qu'ils cessent d'être en communion d'idées avec le parti qui a la majorité dans la Chambre des Communes. Ce principe est un élément essentiel du régime parlementaire.

Les derniers exemples de refus positif du Budget remontent à l'époque des luttes que le Parlement eut à soutenir contre les tendances absolutistes des Stuarts (2). Par mesure de défiance, les Parlements de 1625 et de 1626 n'accordèrent au roi Charles I^{er} que des subsides insuffisants. Pour se procurer de l'argent, le Roi prétendait que, si le vote du Budget appartenait aux Communes seules, par contre, le Roi seul avait le droit de contracter des emprunts au nom du pays. Par lettre du sceau privé, il établit sous forme d'emprunt un impôt déguisé. Mais l'impôt forcé ne rentra

(1) TODD. *Le Gouvernement de l'Angleterre*, t. II, p. 332 et suiv.

(2) *Le vote du Budget en Angleterre et le contrôle de son exécution*. BARBÉ, p. 121 et suiv.

pas malgré les mesures de rigueur dont le pouvoir usa envers les plus récalcitrants. Aussi le roi, bientôt à bout de ressources, fut dans l'obligation de convoquer un troisième Parlement ; il lui reconnaissait le droit de discuter l'impôt, mais lui déniait le droit de refuser le Budget et déclarait que, si les représentants refusaient les subsides nécessaires ou, si des besoins d'argent incontestables prenaient naissance, le Roi pouvait agir de sa propre autorité. Le Parlement répondit à cette déclaration royale par la fameuse pétition des droits, dont un article déclarait formellement qu'aucune taxe ne pouvait être levée sans le consentement exprès de la nation et condamnait les emprunts forcés et les emprunts de bienveillance. Après de longs débats, Charles I^{er} fut obligé de revêtir cette déclaration du sceau royal le 7 juin 1628. Aussitôt, cinq subsides furent accordés.

Le Roi ne tint pas ses engagements et continua à percevoir d'anciennes taxes temporaires de tonnage et de « poundage ». Le Parlement de 1629 déclara leur recouvrement illégal, et cita les officiers des douanes pour qu'ils aient à s'expliquer au sujet des saisies qu'ils pratiquaient sur les marchandises introduites sans avoir acquitté de droits. Charles I^{er} répondit par la dissolution du Parlement en 1631. Il continua, pour se procurer des ressources, à lever ces droits de tonnage et de poundage et créa des monopoles sur les matières premières et les objets de première nécessité. Comme tous ces moyens demeuraient insuffisants, il créa de sa propre autorité le « Shipmoney », impôt qui jadis était établi en temps de guerre sur les habitants des comtés qui ne participaient pas à la défense du Royaume. Pendant onze ans, le Roi perçut arbitrairement les impôts ; il alla jusqu'à engager les biens de la Couronne et contracta de nombreux emprunts. Cependant les ressources qu'il se procurait ainsi demeuraient toujours insuffisantes et, en 1640, il fut à nouveau contraint de convoquer le Parlement. Malgré ses promesses, il ne put rien obtenir et dut le renvoyer. A la fin de l'année 1640, le Roi dut convoquer une nouvelle Assemblée, qui est connue dans l'histoire sous le nom de *Long Parlement*. Au lieu de

voter les impôts, l'Assemblée rédigea des remontrances où toutes les violations des droits proclamés dans la pétition étaient retracées, et cita comme délinquants les shérifs qui avaient levé des taxes illégales. La conciliation entre le Roi et le Parlement devenait impossible ; la guerre éclata et se termina par la victoire du Parlement et l'exécution de Charles I^{er}, le 3 janvier 1649. Le rejet de toute demande de subsides, qui équivaut au refus du Budget, selon l'expression moderne, ne fut pas la seule cause de la révolution. Il est cependant probable que si la question vitale de l'impôt n'était pas entrée en jeu, les difficultés qui divisaient le Parlement et le Roi auraient pu être tranchées sans recourir aux armes.

Après la Restauration, Charles II suivit les exemples de son prédécesseur ; le Parlement continue à refuser les subsides et le Roi à vivre d'expédients. Il en vint à promettre les fonctions de grand trésorier à celui qui le tirera d'embarras. Shaftesling, pour obtenir la récompense promise, fait fermer l'Échiquier le 2 janvier 1672, jour de l'échéance des remboursements de fonds versés au Trésor. Cette suspension de paiements entraîna la faillite d'un grand nombre de banques. Jacques II comme Charles I^{er}, essaya de se créer des ressources sans l'intervention du Parlement. Il ordonna, par une simple proclamation, la levée des droits d'aide votés sous Charles II pour la durée de son règne. Cette mesure eut pour résultat d'aggraver le conflit qui se termina en 1688 par la chute des Stuarts.

En 1781, Thomas Pitt proposa de retarder de quelques jours le vote des subsides afin d'arracher à Lord North un engagement relatif à la guerre d'Amérique. Le Parlement, constatant qu'aucune proposition de ce genre n'avait été faite depuis la Révolution, repoussa le projet à une grande majorité. « Aujourd'hui, dit Todd, il n'est plus nécessaire de recourir à ces moyens extrêmes ». — « Le précédent de 1784, lors de la formation du ministère Pitt, est le seul cas dans lequel les Communes aient exercé leur pouvoir d'ajourner le vote des subsides. Elles y furent poussées par l'influence incons-

titutionnelle de la Couronne dans le renvoi du ministère de coalition. Mais la dissolution prouva que le pays était avec Georges III et Pitt et non pas avec ses adversaires ; en conséquence, la nouvelle Chambre des Communes ne s'occupa point de cette affaire. Depuis lors, l'ajournement des subsides n'a plus été renouvelé. Il est vrai que la responsabilité assumée par l'emploi d'un moyen aussi périlleux est devenue trop grande. Les services publics et le crédit du pays dépendent du vote des Communes ; ce n'est pas à la légère qu'il convient d'y porter atteinte. De plus, les Communes n'ont plus besoin d'en venir à cette extrémité pour brider l'exécutif ; elles possèdent d'autres moyens non moins efficaces pour diriger la politique de l'État (1). »

C'est, en effet, en 1784, que se place le dernier exemple de refus des subsides par la Chambre des Communes. A cette époque, le premier ministre Pitt était en minorité à la Chambre et on savait qu'il n'attendait que le vote des subsides pour prononcer la dissolution du Parlement. *Les estimates* avaient été fixées par le Comité des subsides, quand, le 12 janvier, la Chambre des Communes décida que tout fonctionnaire public qui, s'appuyant sur le vote du Comité des subsides, ferait payer une somme d'argent quelconque pour le service public, après la prorogation du Parlement et sans l'autorisation expresse d'un *Act of Appropriation*, serait coupable « de crime et délit, d'un abus de la confiance publique, d'une violation de privilèges fondamentaux du Parlement et de la Constitution ». Néanmoins, la prorogation et la dissolution du Parlement eurent lieu avant l'adoption d'un *Appropriation Act*. La nouvelle Chambre des Communes fut favorable au ministère Pitt et comme il fut démontré par les comptes fournis à la Chambre que les ministres s'étaient abstenus de faire des dépenses, en dehors des crédits déjà accordés par la loi à l'exception de celles que les exigences de l'État nécessitaient impérieusement, les choses ne furent pas poussées plus loin. Les crédits en

(1) TODD, *id.*, t. II, p. 332.

question furent cependant votés à nouveau à la session suivante et compris dans *l'Appropriation Act*.

Cet exemple d'ajournement du vote des subsides est le dernier dans l'histoire parlementaire anglaise. Aujourd'hui, la Chambre des Communes n'a plus besoin de se servir de cette arme qui lui permit de réduire à néant les actes d'autoritarisme de Charles I^{er} et de Charles II. Le régime parlementaire a atteint en Angleterre un tel degré de perfection que l'entente la plus parfaite existe entre la Chambre et le Pouvoir exécutif, puisque le chef du cabinet est en même temps celui de la majorité, qui, seule, a la direction des affaires publiques, par l'intermédiaire des ministres qu'elle a elle-même choisis. Aussi le procédé révolutionnaire du refus du Budget est devenu tout à fait inutile. En admettant que la nécessité existât pour le Parlement d'user d'une mesure énergique à l'égard du Pouvoir exécutif, il dispose d'un droit qui lui est expressément reconnu par des textes et qui lui permet d'apporter des limitations à la prérogative royale dans ces rapports avec l'armée et la marine.

Pour cette raison, il est curieux de mentionner ce droit bien qu'il n'y ait pas d'exemple que le Parlement s'en soit jamais servi. La dépendance absolue de l'armée vis à vis de la Couronne a toujours été considérée comme le droit incontestable du souverain anglais. Cependant, lors de la Révolution de 1688, des limitations furent apportées en cette matière à la puissance royale de façon à en empêcher l'exercice au détriment des libertés anglaises. Il fut déclaré par le *Bill of Rights*, que la levée ou l'entretien d'une armée permanente à l'intérieur du royaume en temps de paix, sauf consentement du Parlement, sont contraires à la loi. Le consentement du Parlement au maintien d'une armée permanente n'est donné chaque fois que pour une période d'une année, et par une résolution formelle de la Chambre des Communes fixant le nombre des hommes qui doivent composer l'armée. Cette résolution est renfermée dans le *Mutiny Act* annuel. Le premier Mutiny Act fut passé en 1689. Sauf l'intervalle qui s'écoula entre 1698 et 1701, il fut renouvelé à chaque session

jusqu'en 1789 ; à cette époque, l'Army Discipline and Régulation Act fut voté pour le remplacer. Cette résolution reproduit les dispositions du Bill of Rights et déclare que « attendu qu'il est jugé nécessaire par Sa Majesté et le présent Parlement qu'un corps de forces soit entretenu pour la sûreté du Royaume-Uni, la défense des possessions de la Couronne de Sa Majesté, ladite force comprendra tant d'hommes. » En temps de guerre, la Couronne a le droit de faire des lois pour l'administration de l'armée ; toutefois ce pouvoir est tombé en désuétude. En temps de paix, la Couronne ne peut faire des lois et règlements pour l'armée et la marine qu'avec l'autorisation expresse du Parlement.

Quoi qu'il en soit, et si les événements le voulaient, la Chambre des Communes pourrait négliger ce moyen extrêmement efficace et s'en tenir au procédé du refus du Budget qui a si brillamment fait ses preuves. Ce procédé n'aurait pas en Angleterre des conséquences aussi graves qu'en Allemagne ou en France à raison de l'existence d'impôts permanents et de crédits permanents que l'on désigne encore sous le nom de charges du fonds consolidé. On oppose en effet les *Consolidated Fund Services* ou crédits permanents aux *Supply Services* pour lesquels les crédits sont votés annuellement par la Chambre des Communes en Comité des subsides.

Toutes les recettes et toutes les dépenses ne sont pas soumises annuellement à la nécessité de l'autorisation parlementaire. Les impôts sont, ou bien votés chaque année, sur la recommandation faite par le chancelier de l'Echiquier dans son Budget, ou bien établis pour un certain nombre d'années, ou bien enfin établis d'une manière permanente, en vertu d'actes spéciaux du Parlement. Parfois, certains impôts qui, jusque-là étaient votés annuellement, sont rendus permanents. « Toutefois, s'il appartient au Gouvernement de proposer au Parlement un total plus ou moins élevé de taxes permanentes, il n'est pas à désirer que l'on touche à l'usage constitutionnel de conserver toujours une somme importante de taxes devant être votées annuellement par la Chambre. Il est bon cependant que la plus grande

partie des revenus procurés par l'impôt, soit perçue en vertu d'actes permanents ou quasi-permanents. Cela a pour effet d'affermir le crédit public et de donner une grande sécurité aux intérêts commerciaux du pays, qui souffriraient si les impôts existants pouvaient être fréquemment modifiés (1) ».

On distingue de la même façon, parmi les dépenses publiques celles qui sont définitivement établies par loi qui les crée et celles qui ne peuvent être engagées qu'avec l'autorisation annuelle du Parlement. Les premières constituent les *Consolidated Fund Services*, les deuxièmes, les *Supply Services*, qui sont seules inscrites dans les *Estimates* présentés annuellement aux Chambres. Le montant des *Supply Services* représente environ les cinq huitièmes des dépenses totales de l'Angleterre et celui des *Consolidated Fund Services*, les trois huitièmes environ.

On conçoit aisément qu'avec un pareil système, les principaux inconvénients du refus du Budget disparaissent, puisque, en dépit de ce refus, les principaux services de l'Etat n'en continuent pas moins à fonctionner comme par le passé, alimentés par les fonds des crédits permanents. Non seulement, il rend impossible un refus total du Budget, dont le but serait d'interrompre l'activité gouvernementale, mais encore il rend difficile le refus partiel dans le dessein d'apporter des modifications à la législation financière existante, par la voie budgétaire. Les impôts et les dépenses publiques permanentes sont en effet à l'abri des transformations que pourrait leur apporter annuellement la loi du Budget.

Le refus du Budget a cessé d'être pratiqué en Angleterre pour toutes ces raisons ; il est peu vraisemblable maintenant que la Chambre des Communes s'en serve à nouveau. Ce n'est pas à dire que le Parlement ne repousse jamais les propositions budgétaires qui lui sont faites par le Gouvernement. Il y a des exemples relativement assez nombreux de cette sorte de refus.

En 1767, le Gouvernement avait proposé de maintenir pour

(1) Todd, id. T. II, p. 341.

un an, le *land-tax*, de quatre shillings. La Chambre vota un amendement réduisant la taxe à trois shillings. Pitt proposa en 1796 un droit successoral sur la propriété immobilière ; la proposition ne fut adoptée que grâce à la voix du *speaker* et le ministère abandonna son projet. Après la fin des hostilités avec la France, le Gouvernement proposa en 1816, de conserver parmi les taxes de guerre, l'impôt sur la propriété (*property tax*). Le comité des voies et moyens repoussa le projet, et le Chancelier de l'Echiquier, devant les désirs du Parlement, abandonna spontanément les impôts de guerre sur le malt qui fournissait à l'État un revenu annuel de deux millions sept cent mille livres.

Au sujet des propositions budgétaires du Gouvernement, la question s'est posée de savoir si le ministère devait se retirer lorsqu'une pareille proposition était rejetée par le Parlement. En 1883, sur le refus de la Chambre des Communes de voter une proposition de relèvement des droits sur la bière et les spiritueux présentée par le ministère Gladstone, le cabinet entier donna sa démission. M. Gladstone estimait qu'un ministère, mis en minorité sur une question financière, devait se retirer.

Heam (1), dans son « Gouvernement de l'Angleterre », émet l'opinion que le Ministère n'est pas obligé d'abandonner le pouvoir après le rejet de l'un de ses projets de lois financières, pourvu que la Chambre lui accorde, par un autre moyen, les ressources qu'il espérait retirer de son projet financier. En 1831, lord Russel défendait la même opinion devant la Chambre des Communes. « Les questions de taxes et d'impôts sont de celles sur lesquelles la Chambre a des titres spéciaux pour faire entendre son avis ; car, en définitive, elle représente le pays. Le pouvoir exécutif peut très facilement et sans amoindrir aucunement sa dignité, revenir sur ses décisions et retirer les mesures fiscales par lui proposées, si la Chambre des Communes lui accorde les ressources suffisantes pour assurer l'exécution des services publics et

(1) HEAM, *The Government of England*, p. 379 et suiv.

pour maintenir le crédit du pays. » Lord Baring, sous-secrétaire d'État à la Guerre dans le Ministère Palmerston, disait dans le même sens : « En fait, un changement de Budget n'implique pas nécessairement un changement de ministère, et je m'en réjouis, car je suis d'avis qu'il y aurait une obstination impardonnable de la part d'hommes publics à persister à soutenir un Budget contraire aux vœux et aux sentiments du Parlement. Il serait très fâcheux que le rejet d'une partie quelconque du Budget fût interprété comme un vote de défiance ». Il ne semble pas qu'on puisse donner au problème ainsi posé une solution absolue ; lorsqu'une proposition budgétaire du Gouvernement est rejetée par le Parlement, en principe le Cabinet doit se retirer ; mais des circonstances de fait qu'on ne peut apprécier théoriquement parce qu'elles sont très variables, peuvent parfaitement justifier la conservation du pouvoir par un ministère dont les propositions budgétaires ont été rejetées sur un point quelconque. Il en est ainsi dans l'hypothèse envisagée par Heam, lorsque le refus de la Chambre ne porte pas sur le montant des ressources demandées, mais sur les moyens que l'on projette de mettre en œuvre pour se les procurer.

Il n'est du reste pas rare que les Communes n'apportent aucun changement aux *estimates* qui leur sont soumis ; cela s'explique par la parfaite entente déjà signalée qui existe entre la majorité et les représentants du Gouvernement. Les ministres, dans leurs propositions budgétaires tiennent un très grand compte du sentiment de la Chambre, et, en se basant sur les discussions et les critiques antérieures dont leurs propositions ont déjà été l'objet, ils évitent les points faibles sur lesquels un échec est possible, et ils cherchent naturellement à ne se point charger de mauvaises causes. Aussi les *estimates* passent le plus souvent sans modifications considérables. Ce n'est pas à dire que le comité des voies et moyens n'examine pas attentivement les demandes d'établissement ou d'augmentation d'impôts ; ce sont des questions qui touchent à des intérêts nombreux et importants qu'un député anglais ne pourrait négliger sans

encourir un blâme de ses électeurs et préparer sa chute aux prochaines élections. « Et pourtant, dit M. de Franqueville (1) si j'examine ce qui s'est passé depuis un demi-siècle, je constate que le nombre des cas dans lesquels les propositions financières du Gouvernement ont été modifiées est si peu considérable qu'on pourrait les compter. Le Ministère a été battu en 1833 (réduction des droits sur la drèche); en 1841 et 1844 (impôt sur les sucres); en 1850 (droits de timbre); en 1852 (impôt sur les maisons); en 1853 (droit sur les annonces); en 1871 (impôt sur les allumettes); en 1885 enfin, quand le ministère Gladstone est tombé, à la suite du rejet de son projet d'augmentation de l'impôt sur les boissons. »

« L'on pourrait en dire autant au sujet des modifications introduites dans le Budget des dépenses. Les réductions ont été tellement minimales, que, suivant l'expression d'Erskine May, elles sont presque ridicules (2) ». Je ne connais, disait-il y a quelques années un député, aucun cas dans lequel les estimates aient été sérieusement réduits ou modifiés. » « La poursuite des économies, disait un autre, est comme la chasse aux rats : aussitôt qu'un trou est bouché, les rats passent par un autre ». Je prends une période de vingt années et voici ce que je trouve de 1836 à 1875; en 1857, le rejet d'un crédit pour acquérir une chapelle anglaise à Paris; en 1858, le refus d'une somme de 300 livres pour le traitement d'un employé de la galerie nationale. En 1859 la Chambre a rejeté un crédit de 1.200 livres destinées à loger le char funèbre ayant servi aux obsèques de Wellington; un autre de 800 livres ayant pour objet d'augmenter le personnel du board of trade; enfin elle a ajourné une dépense de 2.361 livres pour la Commission de révision des lois (statute law Commission). En 1861, le Budget de la marine a été réduit de 3.223 livres; en 1862, la Chambre a refusé 5.000

(1) DE FRANQUEVILLE. *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*. T. III, pp. 520-521.

(2) ERSKINE MAY. *Constitutionnal History*. I. Chap. VII.

livres pour les routes d'Écosse et en 1864, elle a rejeté un crédit de 4.000 livres pour l'asile d'aliénés de l'île de Man. En 1869, elle a réduit l'ensemble du Budget d'une somme de 64 livres en supprimant le traitement d'un garde du parc de Richmond ; en 1870, elle a rejeté un crédit de 780.000 livres demandé pour la reconstruction des casernes de Knights-bridge ; en 1871, elle a réduit les sommes réclamées pour certains travaux à Alderney ; enfin, dans le cours des sessions de 1872 et 1873, elle a opéré quelques réductions dont l'ensemble s'élève à 800 livres environ. Il y a eu quelques autres crédits rejetés, mais ils ont été ultérieurement rétablis. »

Il ne faudrait pas en conclure que le contrôle de la Chambre sur les dépenses n'est pas sérieux. En matière de subsides, le Parlement exerce un contrôle vigilant, mais général, sur le Gouvernement, afin d'empêcher des dépenses inutiles et de prévenir les dépenses abusives, tout en laissant aux Ministres de la Couronne la responsabilité qui résulte de leur situation, de demander les subsides nécessités par les besoins de l'Etat, et de veiller à ce que la plus stricte économie règne dans l'emploi des fonds qui leur sont confiés (1). Les estimations sont discutées d'une façon approfondie ; mais les critiques qui sont adressées à cette occasion au Gouvernement sont des indications plutôt que des ordres formels ; on laisse aux ministres le soin de proposer les modifications qui paraissent avantageuses. M. de Franqueville cite comme exemple la suppression du traitement du lord du sceau privé. Ce ne sont pas les communes qui ont rejeté le crédit ; le Gouvernement, pressentant le sentiment de la Chambre, l'a fait disparaître du Budget.

Depuis l'introduction du Gouvernement parlementaire en Angleterre, ce n'est qu'à de rares et peu importantes occasions que les demandes formées par la Couronne de subsides destinés à des services particuliers, n'ont pas été accordés. Il faut en conclure que le Gouvernement n'a jamais donné au

(1) Todd, *id.* t. II, p. 330.

Parlement de motif pour user de cette mesure de rigueur, et non pas que le contrôle des communes en matière de finances est superficiel, mais seulement que les communes ont toujours octroyé libéralement toutes les sommes que les ministres ont démontré nécessaires aux besoins de l'État.

CHAPITRE II

Le refus du Budget en France

La question du refus du Budget s'est posée pour la première fois en France à l'époque où l'on discutait encore les droits respectifs du Parlement et de la Couronne, c'est-à-dire sous la Restauration, qui inaugura en France la monarchie constitutionnelle et parlementaire. On se demanda si la Chambre des députés possédait réellement le droit exorbitant et révolutionnaire de refuser le Budget. Plusieurs orateurs le lui contestèrent, soutenant que les représentants du pays, convoqués précisément en vue de voter le Budget, ne pouvaient, sans déchéance, s'abstenir de remplir leur devoir primordial. M. de Bonald s'écriait : « Une assemblée politique n'a pas plus le droit de refuser le Budget qu'un homme n'a le droit de se détruire lui-même, de ses propres mains (1) ». C'est le refus du Budget, disait un autre député, qui a conduit Charles I^{er} à l'échafaud ; c'est le refus du Budget qui a conduit Louis XVI au même destin : c'est le refus du Budget qui a forcé Charles II à se mettre à la solde de Louis XIV et a préparé ainsi la révolution de 1688. Le refus du Budget a toujours été le signal des commotions politiques et des plus grands désastres. La Chambre des députés n'a pas le droit de provoquer de tels bouleversements (2) ». Dans le même ordre d'idées, il a été dit plus récemment, en

(1) *Séance du Parlement*, du 22 mars 1816.

(2) *Discours du vicomte de Saint-Chamans*, 1817.

1877, au cours du premier conflit qui ait donné lieu à l'exercice du droit de refus : « Quand on se trouve en présence d'une Chambre qui ne veut pas voter le Budget, on retourne à l'état de nature ».

Il faut remarquer que, sous la Restauration, à l'époque où l'on contestait au Parlement le droit de refuser le Budget, on lui contestait également le droit de voter les dépenses publiques. La Charte constitutionnelle de 1814 avait, en effet, conservé un silence intentionnel à l'égard des dépenses, alors qu'en ce qui concerne les recettes, elle s'exprimait dans les termes suivants : « Aucun impôt ne peut être établi ni perçu s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le Roi (article 48) ». Les ultramontains du parti royaliste étaient donc logiques lorsqu'ils déniaient au Parlement le droit de refuser des dépenses qu'il ne pouvait voter. Cette opinion retrograde ne triompha pas. Nombre d'orateurs défendaient à la tribune l'idée que le consentement de l'impôt emporte nécessairement la libre disposition de son produit. On affirmait par induction les droits du Parlement en matière de dépenses ; le droit de voter la dépense est le corollaire du droit de voter la recette. Dans un rapport à la Chambre des Députés, M. Roy disait : « Votre Commission a unanimement pensé que l'examen des besoins, des dépenses, était son premier devoir.... Et pour consacrer avec plus de force ce principe fondamental, votre Commission a voulu qu'il vous fût fait deux rapports distincts et séparés, l'un sur les dépenses et besoins, l'autre sur les voies et moyens pour y subvenir (1) ».

Les véritables pouvoirs du Parlement furent sanctionnés légalement pour la première fois par la loi du Budget de 1817, d'après laquelle « la dépense de chaque Ministre ne pourra, dorénavant, dépasser le crédit en masse ouvert à chacun d'eux. Ils ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au delà de ce crédit » (article 151, loi du 25 mars 1817). D'après l'ordonnance du 2 septembre 1877, les *sections*

(1) Rapport du 14 janvier 1817 par M. Roy, député.

des ministères sont l'objet d'un vote du Parlement ; enfin la loi du 29 janvier 1831 décide que les dépenses seront votées par *chapitres*. Il est remarquable qu'aucun texte législatif n'attribue en termes précis le droit de vote des dépenses publiques aux représentants de la nation.

Seul le règlement du 31 mai 1862 mentionne, dans son article 30 « que les recettes et les dépenses publiques à effectuer pour le service de chaque exercice, sont autorisées par les lois annuelles de finances. » Or, comme ce règlement n'est qu'un simple décret gouvernemental, on a pu dire avec raison que : « aucune loi spéciale n'a ordonné textuellement l'établissement du Budget de l'Etat (1) ».

La loi annuelle du Budget constitue donc l'autorisation indispensable des dépenses publiques. En est-il de même pour les recettes ? En vain prétend-on que les lois qui établissent les impôts ont un effet permanent ; l'autorisation de les percevoir demeure essentiellement annuel. Le système fiscal, construit une fois pour toutes, fonctionne chaque année en vertu d'une autorisation nouvelle. M. René Stourm (2) fait remarquer que le droit d'autoriser les dépenses appartient tellement exclusivement à la loi du Budget que la loi spéciale des contributions directes, quand celle-ci est détachée prématurément de l'ensemble, a soin de réserver ce droit par la formule suivante : « Les contributions directes applicables aux dépenses générales de l'État, seront *établies*... en principal et centimes additionnels ». L'expression *établies* a été intentionnellement choisie, pour que, plus tard seulement, la loi générale du Budget *autorise* la perception en disant : Est et demeure autorisée la perception des contributions directes..... en conformité de la loi spéciale relative aux contributions directes ».

M. Léon Say qui, sous son ministère, a inauguré cette rédaction, la justifie ainsi : « A une époque où j'étais Ministre, en 1878, j'ai demandé au Parlement, d'introduire une modi-

(1) Marquis d'AUDIFFRET. *Système financier de la France*.

(2) René STOURM. *Le Budget*, p. 384. Note 3.

fication au texte de la loi des contributions directes. Jusqu'alors, on rédigeait ces sortes de lois en disant que les contributions directes seraient *perçues* suivant les bases qui ont été établies... J'ai demandé qu'au lieu de mettre le mot *perçues*, on mit le mot *établies*, de manière que l'autorisation préalable au vote général du Budget ne fût donnée que pour l'établissement et non pour la perception de l'impôt direct (1) ». Enfin, en matière de recettes, les pouvoirs d'autorisation du Parlement sont encore sanctionnés par des déclarations de principes très énergiques. L'article suivant est inséré chaque année dans la loi de finances, après le vote du Budget : « Toutes contributions directes et indirectes, autres que celles qui sont autorisées par la loi de finances de l'exercice, à quelque titre et sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites, à peine contre les autorités qui les ordonneraient, contre les employés qui en confectionneraient les rôles et tarifs, et ceux qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis comme concussionnaires, sans préjudice de l'action en répétition pendant trois années contre les receveurs percepteurs et individus qui en auraient fait la perception ». Ainsi donc, la loi annuelle des finances constitue en France l'autorisation indispensable de toutes les recettes et de toutes les dépenses publiques. Le principe de la souveraineté budgétaire étant universellement résolu en faveur des représentants du pays, il faut leur concéder par une corrélation logique, la faculté de sanctionner ou de refuser le budget qui leur est soumis par le Gouvernement. Il y a dans notre histoire constitutionnelle, deux exemples de refus du Budget.

Après le 16 mai 1877 (2), le maréchal de Mac-Mahon, président de la République, renvoyait le cabinet de Jules Simon et le remplaçait par un ministère à tendances conservatrices accentuées, de Broglie-Fourtou. Mis en minorité dès son entrée en fonction, le nouveau ministère s'obstinait cepen-

(1) *Discours de M. Léon Say, sénateur*, 27 décembre 1887.

(2) V. BOUCARD et JÈZE. *Législation financière*, t. I, p. 187.

dant à rester au pouvoir et demandait au Sénat la dissolution de la Chambre des Députés. C'est alors que devant cette Chambre, le rapporteur de la commission du Budget, M. Cochery, vint soutenir les conclusions de son rapport, tendant à ajourner le vote de la loi sur les contributions directes pour 1878. Le Ministre des finances, M. Caillaux, qui demandait au contraire la discussion immédiate, fut battu par 358 voix contre 162 sur 520 votants. Peu après, le Sénat émettait un vote favorable sur la dissolution et la dissolution fut prononcée. Les élections du 14 octobre 1877 renvoyèrent à la Chambre une majorité hostile au cabinet de Broglie (330 républicains et 210 conservateurs). Battu devant le pays, le maréchal avait l'obligation constitutionnelle de céder. Il n'en fit rien ; mais au lieu de prendre ses ministres dans la majorité républicaine, il essaya d'un ministère d'affaires, présidé par M. de Rochebouët et pris dans le parti conservateur en dehors des Chambres. Il n'est pas discutable que le procédé était anticonstitutionnel et que le maréchal de Mac-Mahon, par une première violation de la Constitution, entraînait en lutte ouverte avec la représentation nationale. Dans la déclaration lue dans la séance du 4 décembre 1877, le rapporteur de la Commission du Budget, M. Jules Ferry, dégageait nettement le conflit et exposait les prérogatives du Parlement. « Le vote des quatre contributions directes, disait-il, ne devrait être et n'est en effet, dans le fonctionnement régulier des pouvoirs publics qu'une question d'ordre administratif et financier. Mais il est manifeste que ce vote engage aujourd'hui, comme au mois de juin dernier, la question politique tout entière, c'est-à-dire le principe même du Gouvernement constitutionnel et du régime parlementaire.

« Il s'agit de savoir à cette heure, non pas seulement si les rôles des contributions seront confectionnés en temps utile et si les Conseils généraux pourront se réunir, mais si les mandataires du pays se désarmeront en face d'une politique qui ne désarme pas ! Si la question se pose sur ce terrain, à qui, Messieurs, faut-il s'en prendre ? A la majorité républi-

caine qui demande qu'on revienne à la règle parlementaire, au pays qui sait ce qu'il veut et qui l'a fait connaître, ou bien aux conseillers funestes qui entourent le Pouvoir exécutif, qui l'isolent et qui l'égarent ? Pour nous, dépositaires des droits de la nation, qui s'est prononcée souverainement le 14 octobre, nous ne nous dessaisirons pas de ce qui constitue le suprême recours et la dernière garantie des peuples libres. *Nous ne donnerons le vote des quatre contributions directes qu'à un ministère vraiment parlementaire...* En conséquence, la Commission du Budget ne vous présentera, jusqu'à nouvel ordre, aucun rapport sur le Budget des contributions directes (1) ». Au cours de la même séance, Gambetta résumait la question en ces termes précis : « Il faut savoir si, en France, c'est la Nation qui gouverne ou un homme qui commande ».

Comme au mois de juin, le Gouvernement demanda, par l'organe de M. Rouher, la discussion d'urgence. Elle fut repoussée par 314 voix contre 196 sur 510 votants. Le Gouvernement, après des hésitations, dut reconnaître l'impossibilité de se maintenir plus longtemps au pouvoir et de se passer du vote du Budget. Le 15 décembre 1877, le maréchal de Mac-Mahon formait un Cabinet pris tout entier dans la majorité républicaine du Parlement. Le Pouvoir exécutif se soumettait devant la volonté de la Représentation nationale.

C'est le Sénat qui, à une époque plus rapprochée de nous, usa, pour la seconde fois, du droit du Parlement de refuser le Budget. Plus exactement, le Sénat ne refusa pas de voter le Budget, mais il ajourna l'octroi de subsides spéciaux à un ministère qui s'obstinait à garder le pouvoir, malgré un vote de blâme de la haute Assemblée. En 1896, le cabinet Bourgeois soutenait qu'un ministère, de par la Constitution, n'était nullement contraint d'abandonner la conduite des affaires publiques, bien qu'il ait été mis en minorité devant le Sénat. Les sénateurs se refusaient naturellement à accepter une pareille théorie, et, dans la séance du 21 avril 1896, M. Demôle exposait en ces termes le conflit dans la motion

(1) *Journal officiel* du 5 décembre 1877.

qu'il proposait au Sénat d'adopter : « Messieurs, trois fois le Sénat, à des majorités considérables, dans des circonstances qui sont présentes à tous vos esprits, a refusé sa confiance au ministère. Cependant, en violation de la loi constitutionnelle, ce ministère s'est maintenu au pouvoir. Aujourd'hui il vous demande de voter des crédits pour l'expédition de Madagascar. Certes, il ne saurait entrer dans la pensée d'aucun de nous de marchander les crédits nécessaires aux soldats de la France... Le Sénat salue en eux les plus chers enfants de la patrie, et il n'est pas de sacrifice qu'il ne soit prêt à consentir pour leur épargner des souffrances ou les préserver d'un danger. Nous ne refusons donc pas les crédits ; nous sommes prêts à les voter, mais nous ne pouvons pas les accorder au ministère actuel. Nous proposons au Sénat d'en ajourner le vote jusqu'à ce qu'il ait devant lui un ministère constitutionnel ayant la confiance des deux Chambres (1). »

Cette motion mise aux voix fut adoptée par le Sénat par 171 contre 90 sur 261 votants. Le cabinet Bourgeois démissionna bien que soutenu par la Chambre des Députés. Il se retira par patriotisme, subordonnant tout « au souci de la question la plus haute, celle de la sécurité et de la dignité nationale » comme le Président du Conseil vint le déclarer à la tribune de la Chambre des Députés le 23 avril 1896. La question du droit du Sénat de contraindre un ministère à se retirer devant un vote de blâme, n'était nullement tranchée. Mais il apparaissait clairement que le Sénat pouvait arriver indirectement au même résultat par le refus des subsides ; une fois de plus il était démontré que le Parlement, à raison de ses pouvoirs étendus en matière de finances, était toujours le maître de la situation.

Depuis, les Chambres n'ont plus usé de ce droit rigoureux ; il est de moins en moins probable qu'elles en useront désormais. Le mécanisme du régime parlementaire, après plus de trente années de pratique, a acquis chez nous une souplesse qui rend de plus en plus rares les heurts violents.

(1) *Officiel. Séance du Sénat, 1896. Débats*, p. 381 et suiv.

Cependant, le droit de refuser le Budget demeure à la disposition des Chambres ; les exemples de notre histoire constitutionnelle prouvent non seulement qu'elles le possèdent et qu'elles peuvent en user logiquement, mais encore que les représentants du pouvoir exécutif doivent s'incliner à temps devant la volonté du Parlement, afin d'éviter même que ce droit ait besoin de s'exercer. « Des législateurs parfaitement indépendants et pénétrés de la sainteté de leurs devoirs ne craindraient pas de rejeter les Budgets qu'on leur présente, toutes les fois..... qu'on négligerait de leur donner toutes les garanties désirables contre les abus ! Que les créatures du pouvoir ne soient pas de cet avis, qu'ils représentent cette mesure comme le bouleversement de l'Etat... rien n'est moins surprenant ; mais que les personnes qui ne prennent aucune part à ce riche butin, regardent cette utile fermeté comme une extrémité dangereuse, c'est une faiblesse tout à fait protectrice de la dissipation, de la corruption et complice de la perte des gouvernements ! (1) ».

« Si, du temps de Louis XIV, fait en outre remarquer J.-B. Say, un corps de représentants, par le moyen du refus du Budget, eût pu mettre obstacle aux guerres et aux persécutions, la France ne serait pas tombée « dans l'avilissement et la misère qui signalèrent la fin de ce règne théâtral, et le roi lui-même n'eût pas été abreuvé d'humiliations ».



(1) J.-B. SAY. *Cours d'économie politique*, 1^{re} partie.

APPENDICE

CONSTITUTION PRUSSIENNE DU 31 JANVIER 1850 (1)

TITRE VIII. — Des Finances

ARTICLE 99. — Les recettes et les dépenses de l'État doivent être évaluées d'avances et inscrites au Budget de l'État. Ce dernier doit être fixé chaque année par une loi.

ARTICLE 100. — La perception d'impôts ou de contributions pour le Trésor n'est licite qu'autant qu'elle est autorisée par la loi du Budget ou des lois spéciales.

ARTICLE 101. — Aucun privilège ne pourra être établi en matière d'impôts. La législation financière actuelle sera révisée et les privilèges existants supprimés.

ARTICLE 102. — Les fonctionnaires de l'État ou des Communes ne peuvent prélever des taxes qu'en vertu de la loi.

ARTICLE 103. — Tout emprunt effectué pour le compte du Trésor doit être autorisé par une loi. Il en est de même pour toute garantie à la charge de l'État.

ARTICLE 104. — L'approbation ultérieure des deux Chambres est nécessaire pour toutes dépenses excédant les prévisions budgétaires. Les comptes du Budget de l'État sont vérifiés et arrêtés par la Cour des Comptes. Le compte général du Budget annuel, ainsi que la situation de la dette

(1) F.-R. DARESTE. *Les Constitutions modernes*, 1891.

publique, seront présentés aux deux Chambres pour la décharge du Gouvernement, avec les observations de la Cour des Comptes. Une loi spéciale règlera la composition et la compétence de la Cour des Comptes.

CONSTITUTION DE L'EMPIRE ALLEMAND

DU -16 AVRIL 1871

TITRE XII. — Finances de l'Empire

ARTICLE 69. — Toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Empire sont publiées chaque année et portées au Budget de l'Empire. Ce dernier est fixé par une loi, avant le commencement de chaque exercice d'après les règles suivantes :

ARTICLE 70. — Sont employés d'abord aux dépenses communes les excédents de l'année précédente, puis les recettes communes dérivant des douanes, des taxes de consommation communes, et des postes et télégraphes. Si ces recettes ne suffisent pas à couvrir les dépenses, il y est pourvu, tant qu'un impôt nouveau n'est pas créé, par une contribution imposée à chacun des Etats de la Confédération, proportionnellement à sa population et fixée jusqu'à concurrence des besoins du Budget par le Chancelier de l'Empire.

ARTICLE 71. — Les dépenses communes sont, en général, consenties pour une année ; elles peuvent toutefois dans des cas spéciaux, être consenties pour une plus longue durée. Pendant la période de transition indiquée à l'article 60, l'état des dépenses de l'année dressé par chapitres, ne sera communiqué au Conseil fédéral et au Reichstag, qu'à titre de renseignements et pour mémoire.

ARTICLE 72. — L'emploi des recettes de l'Empire fait l'objet

d'un compte annuellement rendu par le Chancelier de l'Empire, pour sa décharge au Conseil fédéral et au Reichstag.

ARTICLE 73. — En cas de nécessité extraordinaire, une loi d'Empire peut ordonner un emprunt comme aussi l'affectation d'une garantie à la charge de l'Empire (1).

(1) Une loi du 29 février 1876 fixe au 1^{er} avril de chaque année, le commencement de l'année budgétaire. En 1883, le Gouvernement allemand a présenté au Reichstag deux budgets annuels consécutifs pour un même projet de Budget; mais le Parlement s'est refusé à entrer dans cette voie qui devrait conduire indirectement à la biennalité du Budget.

Vu :

Le Professeur, Président de la Thèse,

LE FUR.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,

EDMOND VILLEY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Université de Caen,

E. ZEVORT.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE	4
INTRODUCTION	3
PREMIÈRE PARTIE. — Le refus du Budget dans la pratique du régime simplement représentatif	11
CHAPITRE I ^{er} . — <i>Historique du refus du Budget en Prusse.</i>	13
DEUXIÈME PARTIE. — Le refus du Budget dans la doctrine allemande. Théories qui déniaient au Parlement le droit de refuser le Budget	27
CHAPITRE I ^{er} . — <i>Exposé de la théorie budgétaire de Laband</i>	<i>30</i>
A. — Importance et établissement du Budget. Nature juridique de la loi du Budget	30
B. — Effets juridiques de la loi du Budget	38
C. — Recettes et dépenses sans Budget	39
a) Dépenses nécessaires	42
b) Dépenses facultatives	43
CHAPITRE II. — <i>Critique de la théorie de Laband</i>	<i>45</i>
A. — Nature juridique de la loi du Budget	46
B. — Effets juridiques de la loi du Budget	47
C. — Recettes et dépenses sans Budget	65
CHAPITRE III. — <i>L'école de Laband</i>	<i>74</i>

TROISIÈME PARTIE. — Le refus du Budget dans la doctrine allemande. Théories qui reconnaissent au Parlement le droit de refuser le Budget	79
CHAPITRE I ^{er} . — <i>Exposé de la théorie budgétaire de Hänel</i>	89
A. — Etablissement et nature juridique de la loi du Budget.	90
B. — Importance et effets de la loi du Budget	102
C. — Règles de l'Administration financière.	108
D. — De la gestion financière en dehors de la loi du Budget.	127
CHAPITRE II. — <i>Examen critique de la théorie budgétaire de Hänel</i>	138
A. — Nature juridique de la loi du Budget	139
B. — Importance et effets de la loi du Budget	149
C. — De l'administration financière en dehors de la loi du Budget.	160
CHAPITRE III. — <i>Autres théoriciens du droit public allemand partisans du droit de refus</i>	164
A. — Jellineck.	165
B. — Arndt.	168
C. — Zorn	172
CONCLUSION	175
APPENDICE. — Le refus du Budget dans le régime représentatif et parlementaire	184
CHAPITRE I ^{er} . — <i>Le refus du Budget en Angleterre</i>	184
CHAPITRE II. — <i>Le refus du Budget en France.</i>	197
APPENDICE. — Constitution du royaume de Prusse du 31 janvier 1850, t. VIII.	205
Constitution de l'empire allemand du 16 avril 1871, t. XII	206

